

Erhvervspolitikken institutionelle forandring

i skyggen af hierarkiet

Magnussen, Jacob

Publication date:
2004

Citation for published version (APA):
Magnussen, J. (2004). *Erhvervspolitikken institutionelle forandring: i skyggen af hierarkiet*. Indre Østerbro Bydel. FS & P Ph.D. afhandlinger Nr. 40

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Erhvervspolitikens institutionelle forandring - i skyggen af hierarkiet

Jacob Magnussen
Roskilde Universitetscenter (RUC)
Sommer 2003

Forord

'Alt dette blev til noget fordi jeg kunne forestille mig det'

- Walt Disney

Min ph.d. afhandling er blevet til i perioden fra 1. april 1997 og til medio august 2003. I perioden fra 1997 til 2002 har jeg været tilknyttet og haft kontor på Center for offentlig Organisation og Styring (COS). Fra maj 2002 har jeg været ansat som forskningsassistent på CARMA, Ålborg Universitet og med kontor på Roskilde Universitetscenter (RUC). Afhandlingen blev fra 1997 til marts 2000 finansieret gennem et kandidatstipendium fra Roskilde Universitetscenter (RUC). Fra 2000 til 2002 har jeg været ansat som ekstern lektor på RUC og med diverse mindre projektansættelser på COS. Undervejs i forløbet har jeg været på i alt 7 måneders forældre- og barselsorlov, og mit udlandsophold tilbragte jeg på Wellington University i New Zealand fra november 1999 til marts 2000.

Afhandlingen er resultatet af 6 års arbejde med analytisk at udbygge, teoretisk at forankre og empirisk føre belæg for mine oprindelige ideer og indtryk fra min tid som fuldmægtig og sagsbehandler i den daværende Erhvervsfremme Styrelse fra 1994-1997. Det har kunnet lade sig gøre, fordi afhandlingen ikke har været en del af et større forskningsprojekt eller netværk. Derved har jeg haft stor frihed til selv at søge og udvikle en stats- og forvaltningsforståelse af den førte erhvervspolitik. Til gengæld har der så ikke været nogen direkte interesse eller opbakning til afhandlingen, men det er nu også sådan jeg bedst trives – alene og op ad bakke, selvom det også har betydet stunder med tvivl, og har haft sine klare omkostninger at ville og skulle starte på faglig bar bund.

Afhandlingen er imidlertid ikke skrevet i et institutionelt tomrum, men afspejler i form og indhold i høj grad det faglige miljø på COS, hvor jeg har deltaget i mange diskussioner og samtaler både på seminarer og over den daglige fælles frokost. Særlig tak skal Erik Højbjerg og Christian Frankel have for de faglige og sociale rammer i starten af mit Ph.d.-forløb. Også tak til Peter Kjær, der i samme periode engagerede sig i mit ph.d.-projekt og kom med offensive bud på en problemstilling. Jens Hoff og

ikke mindst Henrik Bang har været inspirerende centerledere med en altid åben dør. Anders Hansen og Karl Löfgren har betydet meget i den daglige sociale kontakt og altid beredvilligt øst ud af deres leksikale forvaltningsviden og statskundskab. I slutfasen har Jon Jay Neufeld, Jesper Myrup og Flemming Bjerke været mine sociale 'peers', ligesom Allan Dreyer Hansen har været det i køreturene til RUC. Endelig tak til min vejleder Klaus Nielsen, som har været en god og kritisk bagstopper i forhold til mit arbejde på COS, og for i slutfasen at have troet på mit forehavende.

Jacob Magnussen

CARMA/RUC, august 2003

Indhold	Side
Resume	5
Kapitel 1. Indledning – Erhvervspolitikken institutionelle forandring	8
1.1. Analysens fokus og locus	8
1.2. Afhandlingens perspektiv, problemformulering & konklusion	12
1.3. Afhandlingens struktur og opbygning	17
Kapitel 2. Erhvervspolitik som forvaltningspolitik	19
2.1. Det erhvervspolitiske felt	19
2.2. Den polycentrerede stat	20
2.3. Fra 'den sønderdelte stat' til 'den polycentrerede stat'	24
2.4. Statens nye interaktive styring	26
2.5. Erhvervsministeriets styring – interaktiv metastyring	28
2.6. Afgrænsning i forhold til politisk økonomiske studier	30
Kapitel 3. Institutionsbegrebet – sprog og sandheder	33
3.1. Institutionsbegrebet mellem realisme og social konstruktivisme	33
3.2. John R. Searle – Om epistemologisk objektivitet og konstitutive regler	35
3.3. Erhvervspolitikken styringsinstrumenter – X'erne i forandringen	40
Kapitel 4. Social forandring – et skridt frem og to tilbage?	45
4.1. Forandringens stabilitet	45
4.2. Kontingent nødvendighed	48
4.3. Erhvervspolitikken institutionelle forandring – definition og afgrænsning	49
4.4. 'Intet er sket' eller 'Intet har været' – og 'intet kommer af intet'	50
4.5. 'Intet kommer af intet'	54
Kapitel 5. Forandringens analytik – Styringens dilemmaer	57
5.1. Dilemmaer – forandringens lokalisering og kontekst	57
5.2. En idealtypisk forandringsmodel - idealtyperne	61
5.2.1. Selvregulering	64

5.2.2. Kontakten	66
5.2.3. Samtalen	68
5.3. Realtypen 'erhvervspolitikken styring'	70
5.3.1. Spilleregler	71
5.3.2. Erhvervsfremme	74
5.3.3. Dialog	79
5.3.4. Dialog – statslig netværksdannelse	80
5.4. Heterokratisk styring – at skabe balance i dilemmaer	82
5.5. Heterokratisk styringsvigt – fastsættelsen af stabilitet	87
5.6. Kategorier af heterokratisk styringsvigt	89
5.7. De erhvervspolitiske styringsdilemmaer	91
5.7.1. Koordinations- og samordningsdilemmaet	91
5.7.2. Dilemmaer ved styringsinstrumenterne	93
5.7.3. Spilleregler som dilemmaet mellem retssikkerhed og effektivitet	94
5.7.4. Erhvervsfremme som dilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet	96
5.7.5. Dialog som dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed	98
5.8. Dilemmaer – en kritisk konstruktion	100

Kapitel 6. Metode **102**

6.1. Kildekritik og gyldighed	102
6.2. Analyserammens empiriske forankring	102
6.3. Casestudier, interview og kvantitative opgørelser	105
6.3.1. Valg af casestudier	105
6.3.2. Brugen af interview	107
6.3.3 Erhvervsfremme opgørelsen og spørgeskemaundersøgelsen	108
6.4. Kriterier for gyldighed	109
6.5. Afhandlingens empiriske resonans	111
6.6. Begrebsgyldigheden	114
6.7. Afhandlingens interne gyldighed	116
6.8. Afhandlingens eksterne gyldighed	117
6.9. Afhandlingens pålidelighed	119

Kapitel 7. Spilleregler **123**

7.1. Fra deregulering til spilleregler	123
7.2. Kvalitetskriterier for erhvervslovgivningen	124
7.3. Erhvervspolitiske initiativer for erhvervsreguleringen	128
7.3.1. Lettelsen af de administrative byrder	128
7.3.2. Styrkelsen af det lovforberedende arbejde	131
7.3.3. Alternative reguleringsformer	132
7.4. Offentlig kontrol – Gradbøjet og mindre kontrol	135
7.5. Virksomhedernes oplevelse af offentlig kontrol	137

7.6. Model for offentlig kontrol	140
7.7. 'dk21' og pejlemærkerne – en forvaltningspolitisk revolution	144
7.7.1. Pejlemærket – 'høj kvalitet i nye love & regler'	145
Kapitel 8. Erhvervsfremme	147
8.1. Erhvervsministeriets erhvervsfremme i 1990'erne	147
8.2. Den statslige erhvervsfremme i 1990'erne	149
8.3. Erhvervsfremme i 1990'erne – fleksibel styring	152
8.4. Samordning af den statslige erhvervsfremme	154
Kapitel 9. Dialog	160
9.1. Dialog med ressourceområderne	160
9.2. Den åbne adgang til dialogen	162
9.3. Dialogen – åben lukkethed	163
9.4. Dialogens lukkethed	165
9.5. Dilemmaet mellem 'samarbejde og konkurrence'	169
9.6. Dialog mellem åbenhed og lukkethed	173
Kapitel 10. Delkonklusion – Institutionel forandring af stabilitet	175
Kapitel 11. Oliebranchens Miljøpulje	177
11.1. Oliebranchens Miljøpulje – aftaler og organisation	177
11.2. Resultatet af Oliebranchens Miljøpulje	178
11.3. Baggrunden for aftalen	178
11.4. Forhandlingsnormer på spil	181
11.5. Udbredelsen af frivillige aftaler	183
11.6. Oliebranchens Miljøpulje – lovbasert selvregulering	184
Kapitel 12. Udviklingskontraktordningen	185
12.1. Udviklingskontraktordningens formål og antal projekter	185
12.2. Ordningens design	186
12.2.1. Tilskuddets betydning	188
12.3. Virksomhedernes motiver for at indgå en Udviklingskontrakt	190
12.4. Resultater og afledte effekter	191
12.5. Tilskuddets betydning	192
12.6. UVK – kontraktbaseret kontaktstyring?	196
12.7. Det første casestudie	201
12.7.1. Parternes motiver for at benytte Udviklingskontraktordningen	201
12.7.2. Udviklingskontraktsens resultater	202
12.7.3. Tilskuddets betydning	203

12.7.4. Udviklingskontraktordningens betydning	204
12.7.5. Delkonklusion på det første casestudie	205
12.8. Det andet casestudie - baggrund og motiver	207
12.8.1. Udviklingskontraktens resultater	208
12.8.2. Tilskuddets betydning	209
12.8.3. Udviklingskontraktordningens betydning	210
12.8.4. Delkonklusion på Silkeborgcasen	211
12.8.5. Delkonklusion på tilskudsbaseret kontaktstyring	213
Kapitel 13. Dialoggruppen 'offentligt-privat samspil'	214
13.1. Dialoggruppen – accept af dagsordenen	214
13.2. Ressourceområdeanalysen for miljø og energi	217
13.3. Dialogens arbejdsform og output	219
13.4. Erhvervspolitik – med eller uden penge	222
13.5. Dialogens udmøntning – '10 Kommuneforsøget'	224
13.6. Dialog og repressiv tolerance	226
13.7. Kampen om 'forestillinger' - to konkurrerende visioner	228
13.8. Samtale mellem ligeværdige meningsfæller og alliancepartnere	231
13.9. Delkonklusion – det lange seje træk	233
Kapitel 14. Delkonklusion på casestudierne	236
Kapitel 15. Konklusion og perspektivering	238
15.1. Erhvervspolitikens institutionelle forandring	238
15.2. Fremtidens styringskrav	243
15.3. Ekskurs	249
Kapitel 16. Litteraturliste	251
Bilag 1-5	260

Resume

Erhvervspolitikken institutionelle forandring – I skyggen af hierarkiet

Afhandlingens analyserer den danske erhvervspolitik institutionelle forandring i 1990'erne. Det undersøges om erhvervspolitikken målsætning om erhvervsmæssige rammebetingelser også betyder nye midler i erhvervspolitikken i forhold til de klassiske statsstyringsmidler: lovgivning, tilskud og overtalelse.

Afhandlingens konklusion er, at den institutionelle forandring af erhvervspolitikken 'styringsinstrumenter' er sket gradvis.

- Lovgivningen har i nogle tilfælde været erstattet af 'spilleregler', som er uden direkte hjemmel i lovgivningen. Hensigten bag er at fremme effektiviteten for den enkelte virksomhedsproduktion uden at give tab på retssikkerheden eller den samlede effektivitet på det givne marked.
- Tilskud er fortsat et erhvervspolitisk instrument men alene Erhvervsministeriet udfaser det direkte virksomhedstilskud for i stedet at øge bevillingerne til 'erhvervsfremme' for at styrke de erhvervsmæssige rammebetingelser. Erhvervsfremme er tilskud til '3.part' f.eks. de Godkendte Teknologiske Institutter.
- Overtalelse er blevet ført gennem dialog med virksomhederne. Målet er bedre erhvervspolitiske love og initiativer, og Erhvervsministeriet har været åben for forslag og gode argumenter som falder i tråd med erhvervspolitikken intensjon.

I forhold til Erhvervsministeriets egne ambitioner har resultatet været beskedent. Især hvad angår samordningen og koordinationen af alle erhvervsrelaterede love og initiativer. Erhvervsministeriet har ikke politisk fået opbakning til have den rolle internt i regeringen og blandt traditionelt meget uafhængige sektorministerier. Erhvervsministeriet har

forsøgt at udvikle forskellige uformelle koordinations- og samordningsmekanismer. Heriblandt dialogen men uden den store varige effekt eller i afhandlingens terminologi – den institutionelle sandhed har været begrænset til Erhvervsministeriets eget ressortområde og i flere tilfælde kun været gældende inden for Erhvervsministeriets mure.

Erhvervspolitikken sparsomme institutionelle forandring skyldes ikke kun Erhvervsministeriets position i regeringen men også fordi Erhvervsministeriet har manglet erfaring i at håndtere de nye styringsinstrumenter. Det har krævet en balancegang mellem flere forskellige og sammenfaldende dilemmaer: mellem samarbejde og konkurrence, mellem åbenhed og lukkethed, mellem fleksibilitet og styrbarhed samt mellem effektivitet og ansvarlighed. Dilemmaerne er analytisk udviklet fra Bob Jessops teori om nye samfundsmæssige styringsmekanismer ('governance' og 'metagovernance').

At erhvervspolitikken institutionelle forandring har været beskeden er ikke nogen kritik af erhvervspolitikken eller af Erhvervsministeriets pioner forsøg. Faktisk er erhvervspolitikken effektiv og såkaldt institutionelt sand i de tilfælde, hvor den er understøttet af lov, tilskud eller klar tale. Det er i den sammenhæng, at metaforen om forandring 'i skyggen af hierarkiet' skal forstås.

Metodisk har afhandlingen analytisk indkredset erhvervspolitikken institutionelle forandring gennem brug af to idealtyper – 'hierarkiet' og 'kulturstyring' og som består af følgende 3 dikotomier: Love-selvregulering, tilskud-kontakt og overtalelse-samtale. De 3 begrebspar er en operationalisering af den politologiske litteratur om et styringsskift fra 'hierarki til netværk'. De 3 begrebspar udgør sammen med de 4 ovennævnte dilemmaer den analytiske ramme for erhvervspolitikken institutionelle forandring. Ud fra idealtyperne er afhandlingens realtype (af spilleregler, erhvervsfremme og dialog) blevet identificeret gennem brug af officielle erhvervspolitiske dokumenter (redegørelser, tilskudsopgørelser, udredninger og notater m.v.). Realtypens empiriske forankring er understøttet gennem et casestudie inden for hvert af områderne: 'spilleregler',

'erhvervsfremme' og 'dialog'. Casestudierne er hovedsagligt baseret på relevante dokumenter og interview af embedsmænd, virksomhedsledere og andre deltagende parter. En spørgeskemaundersøgelse er gennemført i det ene casestudie.

Et forbehold for konklusionens analytiske rækkevidde (såkaldt ekstern gyldighed) er, at realtypen ikke er blevet bekræftet bredt blandt Erhvervsministeriets interessenter: de øvrige sektorministerier og erhvervs- og arbejdsgiverorganisationerne. Det indebærer, at afhandlingen ikke giver svar på, hvor stor en vægt og støtte erhvervslivet og dets erhvervsorganisationer igennem 1990'erne tillagde erhvervspolitikken. I stedet forklarer afhandlingen, hvordan og ikke mindst hvorfor, Erhvervsministeriet igennem 1990'erne arbejdede med erhvervspolitikken, som den gjorde.

Jacob Magnussen

CARMA/RUC

Sommeren 2003

Kapitel 1. Indledning – Erhvervspolitikken institutionelle forandring

1.1. Analysens fokus og locus

'Erhvervspolitikken institutionelle forandring. Eksempelvis særlige støtteordninger'. Sådan lød opslaget til Ph.d.-forskningsprojektet, og det bud besvarer jeg ud fra en forvaltningspolitisk forståelse og tilgang til det erhvervspolitiske genstandsfelt. En autoritativ definition af forvaltningspolitik lyder:

'Forvaltningspolitik er en politik for forvaltning. I modsætning til de fleste andre politikområder [...] er forvaltningspolitikken 'intern': den retter sig mod den forvaltning, der skal realisere andre politikker. Den retter sig mod midlerne (organisering, styring, personalepolitik)', (Torben Beck Jørgensen, 1996).

Jeg har valgt en forvaltningspolitisk indfaldsvinkel på erhvervspolitikken institutionelle forandring ud fra den konstatering, at den erhvervspolitiske strategi igennem 1990'erne betød nye måder at føre erhvervspolitik på¹. Forenklet og populært sagt vil jeg påstå, at erhvervspolitikken igennem den første halvdel af 90'erne opnåede status af et forvaltningspolitisk paradigme, hvor erhvervspolitikken institutionelle forandring drejer sig om igangsætningen og realiseringen af dette paradigme.

Erhvervspolitikken status af forvaltningspolitisk paradigme blev eksplicit i forbindelse med regeringsskiftet i 1993. Det blev eksplicit i den forstand, at mange af de konkrete initiativer og strategier, der var planlagt og sat i gang under den tidligere borgerlige regering, af embedsmændene i det nyetablerede ministerium – Ministeriet for erhvervspolitik samordning – blev taget op og strategisk sammentænkt og fremlagt i den første årlige Erhvervsredegørelse fra 1993². Den første redegørelse var hovedsagligt et debatoplæg, og i den henseende var det et åbent opgør med den dominerende position, som de årlige finanspolitiske budgetredegørelser havde omkring erhvervspolitikken rolle og funktion. Her var erhvervspolitikken et appendiks til solid makroøkonomisk politik, hvor erhvervspolitikken funktion var at

¹ Før 1993 hed erhvervspolitik 'industripolitik', men forskellen tillægges kun en politisk symbol værdi, hvor erhvervspolitik er et signal om en politik for alle byerhverv.

² Et empirisk forhold der analytisk berettiger afgrænsningen af det (parti)politiske aspekt til at forklare erhvervspolitikken institutionelle forandring.

have effektive og gennemskuelige love og tilstrækkelig mange økonomiske 'cigarkasser', så alle erhverv kunne få hver sin tilskudsordning, hvad enten man kaldte det for kredit, garantier, vilkårlån, tilskud eller bare slet og ret – støtte.

Den første Erhvervsredegørelse i 1993 (ER93) gjorde op med både det sædvanlige makroøkonomiske og det finanspolitiske syn på erhvervspolitik ved i stedet at placere erhvervspolitikken centralt i den økonomiske politik. Erhvervspolitik (EP) skulle ikke længere blot være et vedhæng til en effektiv makroøkonomisk politik, men i lige så høj grad en forudsætning for fortsat økonomisk vækst og bevarelse af det høje danske velfærdsniveau. Hvor den makroøkonomiske politik i 80'erne reddede Danmark fra 'den økonomiske afgrund', var det erhvervspolitikken opgave her i 90'erne at bevare den fortsatte stabile økonomiske fremgang gennem forandring af det danske samfund og ikke mindst den offentlige sektor.

Argumentet for at ville forandre det danske samfund tog sit teoretiske udgangspunkt i en internationalt og nationalt testet hypotese om, at det er virksomhederne og ikke nationer, der konkurrerer³. Vægten på virksomhedernes indbyrdes konkurrence betyder, at subsidier skaber ulige konkurrenceforhold (Porter, 1990: 117) eller i bedste fald ikke gør nogen forskel, men blot fortrænger privat finansiering med offentlig finansiering⁴. Den nye erhvervsstrategi betød en eksplicit afstandstagen fra tidligere tiders snævre sektorpolitiske og selektive opfattelse af Erhvervspolitikken midler som lig med summen af erhvervsstøtteordninger for i stedet at betone virksomhedernes rammevilkår:

'Der har hidtil været en tendens til at koncentrere erhvervspolitikken om støtteordninger. Kortlægningen af virksomhedernes rammevilkår viser, at initiativer inden for områder som trafik- og kommunikation, offentlig forskning, uddannelse, offentlig efterspørgsel, offentlig regulering og service har større betydning for virksomhederne' (ER93: 36).

Rammevilkår blev det erhvervspolitiske 'mantra' og det gennemgående tema for alle nye erhvervspolitiske initiativer igennem 1990'erne og med det mål at forbedre de eksisterende erhvervsstrukturer, så virksomhederne får endnu bedre

³ Den nye EP er teoretisk inspireret af den amerikanske virksomhedsrådgiver Michael Porter (1990) og hans brug af strategi begrebet på internationale handelsrelationer.

⁴ I økonomisk teori omtalt som 'dødvægt' (ER96), (jf. også kapitel 5.3.2.).

konkurrencebetingelser. Der findes ingen entydig definition af, hvad rammevilkår er, men i ER93 indkredsnes begrebet på følgende måde:

'Virksomhedernes vækst muligheder er også afhængig af erhvervsmæssige rammevilkår som uddannelsesniveau, forskningsindsats, infrastruktur, kommunikationssystemet, offentlig service, offentlig erhvervsfremme og i det hele taget samspillet mellem den private og offentlige sektor' (ER93: 19).

Rationalet bag rammevilkår er, at konkurrenceevnen ikke længere bestemmes alene af virksomhedens omkostningsstruktur og makroøkonomiske forhold, men også ved de erhvervsmæssige strukturer rækkende lige fra traditionel fysisk infrastruktur til erhvervsmæssig infrastruktur. I Erhvervsredegørelserne kaldes de samlet for enten rammevilkår eller rammebetingelser (herefter 'rammebetingelser' som er det mest anvendte begreb). Inden for Erhvervsministeriets eget ressort kan rammebetingelser eksempelvis være offentlige servicetilbud som de Godkendte Teknologiske Service institutter (GTS'erne) såvel som mere indirekte regulering af virksomheder gennem lovgivningen. Samlet set kan rammebetingelser ses som alle offentlige aktiviteter og regulering, som har betydning for virksomhedernes vækstmuligheder. Den opfattelse afspejles også i en officiel definition af erhvervspolitik:

'Erhvervspolitik kan defineres som summen af de offentlige aktiviteter, der påvirker de udviklingsbestemmende forhold for virksomhederne. Erhvervspolitikens mål er at skabe et optimalt grundlag for virksomhedernes udvikling, specielt deres internationale konkurrenceevne' (Erhvervsfremme Styrelsen, 1994: 15).

Rammebetingelser vedrører dermed i princippet alle sektorministerier, hvis regulering direkte påvirker virksomhedernes konkurrenceevne, f.eks. er arbejdsmarkedsforhold eller miljøreguleringen afgørende for konkurrenceevnen, ligesom Undervisningsministeriets ressort i høj grad påvirker den fremtidige konkurrenceevne for danske virksomheder. Dette omfattende perspektiv på EP, hvor al erhvervsrelateret statslig aktivitet og regulering er EP, har bevirket, at koordination og samordning er blevet det andet gennemgående tema for den nye EP. Konkret har Erhvervsministeriet siden 1993⁵ taget initiativ til at koordinere og samordne alle ministerielle initiativer, hvis forhold direkte påvirker virksomhedernes konkurrenceevne. Samtidig tog Erhvervsministeriet (EM) initiativ til at etablere

⁵ I perioden 1993-1994 som henholdsvis 'Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning' og 'Industri- og Samordningsministeriet'.

såkaldte dialoggrupper, hvor berørte ministerier, erhvervsorganisationer, erhvervsvirksomheder, forskere og andre interessenter deltog med henblik på at koordinere og udvikle gunstige rammebetingelser for erhvervslivet.

Tilsammen har det betydet en ny måde for Erhvervsministeriet at føre erhvervspolitik på i forhold til tidligere tiders EP⁶. For det første, at erhvervspolitikken ikke længere alene er en sektorpolitik under Erhvervsministeriets eget ressortområde, dernæst at virksomhedstilskud ikke længere er 'erhvervspolitisk korrekte', og at EP i stedet skal baseres på effektive rammebetingelser og i øvrigt iværksættes efter dialog med de berørte interessenter.

Resultatet af den nye erhvervspolitik har været igangsætningen af mange forskelligartede aktiviteter og initiativer i både EM og andre erhvervsrelaterede sektorministerier. For at skabe overblik og sammenhæng har EM i de årlige Erhvervsredegørelser tematiseret de forskellige initiativer, uden at tematiseringen har været konstant, men har skiftet fra år til år. I Erhvervsredegørelsen fra 1994 (ER94) illustreres alle initiativerne som 'bladene i den erhvervspolitiske blomst', hvor 'blomsten' udgøres af offentlig regulering og service, forskning, uddannelse, teknologisk service, infrastruktur, adgang til kapitalmarkederne, adgang til afsætningsmarkederne, investeringsfremme og offentligt-privat samspil (ER94:17).

Ud fra en forvaltningspolitisk indfaldsvinkel er det summen af alle disse initiativer i de forskellige erhvervsrelaterede sektorministerier fra regeringsskiftet i 1993, hvor det forvaltningspolitiske paradigme blev eksplicit, og til og med år 2000, der er grundlaget for denne Ph.d.-afhandlings konklusioner om omfanget og karakteren af erhvervspolitikken institutionelle forandring. Det betyder også, at afhandlingen ikke forholder sig til den nye borgerlige erhvervspolitik i forbindelse med regeringsskiftet i november 2001⁷.

⁶ F.eks. blev erhvervspolitikken i 1980'erne formuleret som strukturpolitik, men blev stadigvæk ført i form af tilskudsprogrammer om end disse blev beløbsmæssigt større i forhold til tidligere mere selektive tilskudsprogrammer (jf. kapitel 2.6. for uddybning).

At bestemme erhvervspolitikken institutionelle forandring er dog ikke en let opgave, selvom afhandlingens fokus og locus nu er blevet præsenteret. Først og fremmest fordi adjektivet 'institutionel' angiver, at forandringen karakter er begrebsmæssigt mere komplekst end blot den empiriske konstatering og udredning af nye erhvervspolitiske initiativer. For det andet fordi 'forandring' ikke nødvendigvis skal reduceres til et spørgsmål om tid, hvor forandringen automatisk indskrives mellem to tidsperioder. At klarlægge og bestemme erhvervspolitikken institutionelle forandring er derfor ikke blot et spørgsmål om metode, og hvordan man kommer fra fokus til konklusioner om locus. Det er også et spørgsmål om at klarlægge præmisserne for afhandlingens fokus, da disse bestemmer udvælgelsen af data og dermed i sidste instans også afhandlingens konklusioner om locus. I næste kapitel vil jeg derfor præsentere afhandlingens videnskabsteoretiske perspektiv.

1.2. Afhandlingens perspektiv, problemformulering og konklusion

Afhandlingens udgangspunkt har været en erkendelsesinteresse om både at kunne indfange og afspejle den erhvervspolitiske praksis og styringsmæssige selvforståelse i forhold til givne *erhvervspolitiske diskurser* og samtidig være kritisk forbeholden over for forandringen umiddelbare selvfølgelighed og nødvendighed 'ude i den erhvervspolitiske praksis', hvor det høje ambitions- og aktivitetsniveau for den nye erhvervspolitik har medført hyppige skift af policy-initiativer og omkalfatring af organisation og personale. Det har gjort Erhvervsministeriet til en ung og moderne arbejdsplads, men har også sine klare omkostninger – både ledelses- og styringsmæssigt, som denne afhandling vil dokumentere, men også menneskeligt for de medarbejdere, 'man' ikke længere kunne bruge.

En kritisk erkendelsesinteresse betyder i forhold til at bestemme erhvervspolitikken institutionelle forandring, at afhandlingen i lige så høj grad handler om at bestemme erhvervspolitikken institutionelle stabilitet, da forandring og stabilitet må ses i sammenhæng eller som to sider af samme sag – for at noget er forandret må noget

⁷ Set i et nyhedsperspektiv har afhandlingen skiftet karakter fra en policyanalyse til en samtidshistorisk udredning.

andet være uforandret dvs. stabilt⁸. Eksempelvis kan erhvervspolitikens status af forvaltningspolitisk paradigme og de mange nye initiativer tilsammen berettige en påstand om en ny og forandret erhvervspolitik, men erhvervspolitikken igennem 1990'erne kan også ses som fortsættelsen af en erhvervpolitisk tradition. Dansk erhvervspolitik er historisk meget liberal, hvor kun 'nødværgeforanstaltninger' som statsstøtten til Stålvalseværket og skibsværfterne er undtagelserne, der bekræfter reglen om en passiv og ikke interventionistisk erhvervspolitik, hvor de konkrete initiativer er åbne tilbud for alle eller bestemte typer af virksomheder, modsat selektiv erhvervspolitik, hvor støtteelementet er rettet mod en enkelt virksomhed⁹.

Erkendelsesinteressen har medført to store analytiske udfordringer i at operationalisere begreberne 'institution' og 'forandring'.

Institutionsbegrebet har både skulle være empirisk betinget og forudsætte en kollektiv meningsfuld accept og forpligtigelse af feltets aktører såvel som aktørernes brug af institutionsbegrebets instrumentelle karakter. Den analytiske konsekvens af et sådant institutionsbegreb har været, at 'institutionel forandring' i denne afhandling hverken kan bestemmes alene som summen af nye erhvervspolitiske initiativer eller som 'institutionaliseringen af den erhvervspolitiske diskurs' ud fra kortlægningen af officielle erhvervspolitiske dokumenter og udsagn. I stedet for ses erhvervspolitikens institutionelle forandring som summen af policy-initiativer inden for den erhvervspolitiske diskurs, og her fokuseres på, hvordan de erhvervspolitiske aktører deltager, anvender og fortolker de forskellige erhvervspolitiske initiativer. Med et sådan institutionsbegreb har det været min hensigt at forstå og forklare erhvervspolitikens institutionelle forandring, så analysens præmisser også genkendes og forstås inden for det erhvervspolitiske felt¹⁰.

⁸ Især inden for politologien er der tradition for at betragte genstandsfeltet som værende stabilt. Eksempelvis David Easton (1965) understreger de politiske systemers 'persistens' overfor forandring.

⁹ Søren Brøndum Kristiansen (1987: 89-90) karakteriserer den danske erhvervspolitik som 'en stærk efterspørgselsbaseret subsidiepolitik'. Det efterspørgselsbaseret henviser til, at de offentlige erhvervspolitiske agenter ikke egenhændigt tager initiativer men administrerer en passiv 'vent og se politik' efter opfordring fra erhvervslivet.

¹⁰ Lotte Jensen (1998) kalder et sådant gyldighedsbegreb for 'empirisk ræsonnans'.

Videnskabsteoretisk har erkendelsesinteressen resulteret i et *realistisk perspektiv*. I realismen anerkendes en materiel ontologi – en 'virkelighed derude' – men at den i social videnskabelig forstand altid vil være betinget af ens fortolkning og ikke mindst reduktion af mangfoldigheden (jf. kapitel 3.1.). Denne dobbelthed ved alle sociale forhold, at de både er 'das ding an sich' og skal erkendes, har jeg forsøgt at fastholde og udvikle i en analytik om både erhvervspolitikens ontologi og epistemologi samtidig med en accept af det logisk rigtige ved 'den sproglige vendning' inden for samfundsvidenskaberne. Ved at bevare det ontologiske perspektiv inden for en social-konstruktivistisk epistemologi vil jeg kunne besvare spørgsmålet 'hvad genstandsfeltet og det studerede er' i en konstrueret social verden. Dermed kan jeg objektivisere den epistemologiske meningsfuldhed og ad den vej ud fra givne udsagn kategorisere og kvantificere meningsfuldheden¹¹.

Det er ikke min erkendelsesinteresse eller temperament at stille sig tilfreds med blot at iagttage og kortlægge givne diskurser for at besvare det epistemologiske spørgsmål om 'hvordan genstandsfeltet bliver til'¹². Omvendt er de postmoderne kritiske spørgsmål yderst relevante til at afdække, hvordan sociale forklaringer kausalt konstrueres ud fra en opdeling mellem afhængige og uafhængige variable med det formål enten at fremme samfundsmæssig effektivitet eller legitimitet (jf. kapitel 4.4).

Afhandlingens anden store udfordring har været at kunne analysere erhvervspolitikens institutionelle forandring alene *synkront*, dvs. tidsløst forstået som, at 'tiden' ikke er den uafhængige faktor. Afhandlingen har selvfølgelig en tidsmæssig lokalisering – fra 1993 til 2000 – men forandringen analyseres ikke *diakront* eller historisk komparativt. Det har ikke været min hensigt at sammenligne perioden 1993-2000 med tidligere perioder. Historisk komparative studier sætter oftest det analytiske nulpunkt i en tidligere tidsperiode eller i overgangen mellem to tidligere perioder og analytisk fører det oftest til, at tid forveksles med forandring og det igen fører let til en implicit funktionel forklaring (Anthony Giddens, 1979: 198).

¹¹ Søren Balebo Wenneberg (2000) sondre tilsvarende mellem en ontologisk subjektivitet og epistemologisk objektivitet. Han skriver bl.a. 'Selv om nogle entiteter (ting) er ontologisk subjektive [f.eks. smerte] betyder det dog ikke, at vi kan tale objektivt om dem'. For beslægtet opfattelse jf. Finn Collin (1997).

¹² Søren Balebo Wenneberg (2000: 203) efterlyser også socialkonstruktivistiske analyser, der tager stilling og engagerer sig fremfor blot at stille sig tilfreds med 'deskriptive studier'.

Eksempelvis kan erhvervsstøttepolitikken igennem 1990'erne nemt udlægges som en ny og mere effektiv og udviklet erhvervspolitik i forhold til tidligere perioders industripolitik. Først og fremmest fordi den har været knyttet til en overordnet erhvervsstrategi, og dernæst fordi erhvervsstøtten ikke længere bevilges til den enkelte virksomhed og ud fra driftsøkonomiske bevillingskriterier. Heroverfor var industripolitikken ved indgangen til 1980'erne baseret på følgende 'dogmer': adskillelse mellem stat og marked, generelle frem for selektive ordninger, markedskonforme 'hjælp til selvhjælp'-ordninger, ikke støtte til driftkapital, driftsøkonomiske kriterier for støtte, støtte til enkeltvirksomheder, korporativ styring af ordningerne og tilgang af nye ordninger på ad hoc-basis (Lars Strunge, 1993).

Fraværet af en historisk komparation og 'tid' som den uafhængige variabel stiller til gengæld krav om et eksplicit dynamisk element ved konstruktionen af analysemodellen for at undgå, at stabilitet og orden implicit lader sig antage og forudsætte i præmisserne for afhandlingen (Giddens, 1979). Det dynamiske aspekt skal muliggøre en analytisk åbenhed overfor genstandsfeltet ved hverken at udelukke forandring eller stabilitet som en empirisk mulighed. Den dynamiske, men tidsløse analysemodel og metode skal gøre det muligt både at betvivle den tilsyneladende store forandring, der er sket i erhvervspolitikken at dømme efter den officielle retorik og omfanget af nye initiativer, og samtidig kunne tjene som en erfaringsopsamling, hvorfra der kan genereres alternative forslag¹³. Interessen for erfaringsopsamling og det fremadrettede perspektiv har bevirket en analytisk brug af dilemmafiguren (jf. kapitel 5.1.), som muliggør et fokus på styringens instrumentelle håndtering af dilemmaer i modsætning til f.eks. paradoksfiguren, der alene lægger op til en kritisk dekonstruktion af det selvmodsigende forhold.

Samlet set har erkendelsesinteressen og det analytiske arbejde medført, at afhandlingen både besvarer det empiriske spørgsmål: 'Er der sket en institutionel forandring i erhvervspolitikken?' og diskuterer og problematiserer, 'hvordan erhvervspolitikken institutionelle forandring skal forstås'. Dette dobbelte formål i

¹³ Christopher Hood (1998) argumenterer for, at erfaringsopsamling og forslag alene kan opnås ved et historisk komparativt studie.

afhandlingen fører samlet til, at afhandlingens *problemformulering* kan formuleres som:

‘hvordan er erhvervspolitikken institutionelle forandring sket?’

Empirisk besvares problemformuleringen ved at redegøre for, hvordan følgende officielle erhvervspolitiske målsætninger forvaltningspolitisk er blevet realiseret i perioden fra 1993 til og med 2000:

- At samordne den erhvervspolitiske indsats.
- 'Kvalitet i lovgivningen' forstået som, at loven skal overholdes og samtidig gøres så fleksibel som muligt over for erhvervsvirksomhederne.
- At styrke rammebetingelserne ud fra nye tilskudskriterier.
- At dialogen skal styrke regeringens beslutningsgrundlag ud fra input fra de interessenter som besidder viden om emnet.

Teoretisk besvares problemformuleringen ved at hjælp af en analysemodel, der forklarer, hvordan Erhvervsministeriets styring gradvis forandres inden for et styringsmæssigt dilemma mellem to 'idealtyper' – hierarkiet og den interaktive netværksstyring (på engelsk kaldet 'governance'), og hvor EM håndterer dilemmaet ved at lade den faktiske institutionelle forandring ske ved en styringsform, der teoretisk kan karakteriseres som interaktiv metastyring' (fra 'metagovernance' i Jessop, 2000).

Tilsammen vil afhandlingens empiriske og teoretiske del sandsynliggøre afhandlingens *konklusion* om, at erhvervspolitikken institutionelle forandring sker ved en 'hybrid' styringsform mellem 'hierarkiet' og 'netværket', hvor styringsinstrumenterne er '*spilleregler*', '*erhvervsfremme*' og '*dialog*'. De nye styringsinstrumenter er i analytisk forstand 'tættere på' hierarkiets styringsinstrumenter som 'love', 'tilskud' og 'overtalelse' end de er på netværket, hvis styringsinstrumenter er 'selvregulering', 'kontakt' og 'samtale' (jf. kapitel 5). Deraf følger afhandlingens konklusion om, at erhvervspolitikken institutionelle forandring i høj grad er en forandring af stabilitet, uden at det er en kritik af den førte erhvervspolitik igennem 1990'erne. Som afhandlingen vil demonstrere, er den

erhvervspolitiske styring netop effektiv og opnår virksomhedstilslutning i de tilfælde, hvor den baseres på hierarkiets autoritetsform. I den forstand kan erhvervspolitikken institutionelle forandring også beskrives - for at bruge en kendt forvaltningsteoretisk metafor af Fritz Scharpf (1994) – som at ske *'i skyggen af hierarkiet'*.

1.3. Afhandlingens struktur og opbygning

De to forudgående kapitler har tjent som indledning til at præsentere afhandlingens genstandsfelt og problemstilling og blev afsluttet med præsentationen af afhandlingens konklusion. I resten af afhandlingen skal jeg teoretisk såvel som analytisk og empirisk redegøre for, hvorledes jeg er kommet frem til afhandlingens konklusion og hypotese for på den måde at besvare afhandlingens problemformulering.

Resten af afhandlingen udgøres af tre sammenhængende dele. Den første del inkluderer kapitlerne fra 2 til 6. I kapitel 2-4 defineres afhandlingens tre centrale begreber: erhvervspolitik, institutionsbegrebet og social forandring, som tilsammen fastlægger analysens præmisser. På baggrund af begreberne udvikles i kapitel 5 afhandlingens analysemodel, som redegør for, hvordan afhandlingens konklusion er analytisk bestemt. Afhandlingens metode gennemgås i kapitel 6 og er om afhandlingens empiriske materiale og gyldigheden af afhandlingens konklusion.

Afhandlingens anden del omfatter kapitel 7-9 og tjener til dokumentation for afhandlingens hypotese og den i kapitel 5 analytiske bestemmelse af erhvervspolitikken institutionelle forandring. I de tre kapitler dokumenteres henholdsvis erhvervslovgivningens, erhvervsstøttens og politikudviklingens institutionelle forandring ud fra Erhvervsministeriets håndtering af givne styringsmæssige dilemmaer. Kapitel 10 er en kort delkonklusion.

Afhandlingens tredje og sidste del tester afhandlingens konklusion om forandring *'i skyggen af hierarkiet'*. Det sker i kapitlerne 11-13, hvor der inden for hvert af områderne: erhvervslovgivning, erhvervsstøtte og politikudvikling gennemføres et casestudie designet med inspiration fra Bent Flyvbjerg (1991a: 149-151) og hans brug

af 'kritiske cases'. Casene er særligt udvalgt til at sandsynliggøre, at hypotesen om en ny hybridstyringsmodel mellem hierarki og netværk er et dækkende billed af erhvervspolitikken institutionelle forandring. Afhandlingens tredje del rundes af med kapitel 14, som er en kort delkonklusion på de tre casestudier.

Kapitel 15 er hovedkonklusionen og det sidste kapitel i afhandlingen. Det er primært en perspektivering af afhandlingen i forhold til fremtidens styringskrav og betingelser.

Afslutningsvis skal jeg gøre læseren opmærksom på, at afhandlingen er skrevet i en ligefrem argumentationsform, ligesom det er sket i de to forudgående kapitler. Det betyder, at jeg først præsenterer det givne argument eller påstanden for derefter at udfolde argumentets logik eller dokumentere fra sagsområdet for så tilsidst at afgrænse argumentet eller påstanden, eventuelt ved at henvise til uddybning i et senere kapitel.

Kapitel 2. Erhvervspolitik som forvaltningspolitik

2.1. Det erhvervspolitiske felt

For at få hold på begrebet 'erhvervspolitik' som forvaltningspolitik definerer jeg erhvervspolitik som:

'Erhvervsministeriets institutionelle styring af alle offentlige initiativer og aktiviteter, der på kort sigt vedrører erhvervsvirksomhederne'.

Med udgangspunkt i 'Erhvervsministeriet' indebærer definitionen et analytisk fokus på det nationale administrative niveau, mens 'styringen af alle offentlige initiativer' også kan inkludere den regionale erhvervspolitik i kommuner og amter. Derimod er det overnationale administrative niveau ved Den Europæiske Union (EU) udeladt af afhandlingen uagtet dets betydning og indflydelse på den erhvervspolitiske styring i Danmark. Denne afgrænsning er alene sket ud fra et praktisk og omfangsmæssigt hensyn.

Formuleringen 'på kort sigt' er inkluderet i definitionen for ikke at gøre erhvervspolitikken til et analytisk tomt begreb ved at betragte al offentlig regulering og aktivitet som direkte betydningsfuld for virksomhedernes konkurrenceevne og vækstbetingelser. I princippet påvirker al offentlig regulering 'det erhvervsmæssige klima', men nogen regulering og nogle initiativer er selvsagt vigtigere eller har større konsekvenser for erhvervslivet. Et forhold, der analytisk har medført, at den regionale erhvervspolitik er fravalgt, da de konkrete initiativer er små og isolerede, om end symbolværdien kan være stor for de lokale aktører (jf. kapitel 6.5.). I forhold til Jørgen Grønnegård Christensens og Peter Munk Christiansens (1992: 18) opdeling af ministerier er erhvervspolitikken styring primært relateret til den specifikke regulering og koordination i og mellem, hvad de kalder for sektorministerierne. Ud over Erhvervsministeriet var det før regeringsskiftet i november 2001 følgende sektorministerier: Arbejdsministeriet, By- og Boligministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Energiministeriet samt Trafikministeriet, hvis specifikke regulering påvirker virksomhederne på kort sigt. Herudover påvirker den generelle samfundsregulering og omfordeling i allerhøjeste grad

erhvervsvirksomhederne på kort sigt, eksempelvis erhvervsbeskatningen og diverse afgifter, men denne regulering falder uden for det erhvervspolitiske sektorområde.

Styringens institutionelle karakter i definitionen indebærer, at analysen befinder sig på et meso niveau forstået som Erhvervsministeriets styring af dets eksterne interessenter og aktører¹⁴. Det betyder, at den intraorganisatoriske styring udelukkes som en del af erhvervspolitikken institutionelle forandring, ligesom den organisatoriske opbygning udelukkes i forhold til den i kapitel 1 præsenterede definition af forvaltningspolitik¹⁵. Nu skal 'styringsbegrebet' ikke tages bogstaveligt, selvom ordet umiddelbart giver associationer om, at ministeriet direkte styrer virksomhederne og andre eksterne interessenter som i en kommandoøkonomi. Jeg skal afholde mig fra en større magtteoretisk diskussion af, hvad styring er, og hvem eller hvad der styrer og styres. I stedet vil jeg i næste kapitel kort relatere styringsbegrebet til dets funktion i statens autoritative magtposition, hvor staten styrer med henblik på at skabe social orden og betingelser for kollektiv handling blandt de mange forskellige aktører eller interesser i samfundet. Imidlertid er betingelserne for autoritativ styring under forandring, og det er styringskonsekvenserne af denne antagelse, som denne afhandling handler om inden for det erhvervspolitiske felt, og som er rammen til at forstå erhvervspolitikken institutionelle forandring.

2.2. Den polycentrerede stat

'I takt med at samfundet er blevet mere forgrenet, komplekst og uforudsigeligt, er også kompleksiteten i den offentlige sektor øget betydeligt. Således er der i dag en lang række offentlige aktører på nationalt, regionalt og lokalt niveau, som tager beslutninger af betydning for virksomhederne. Intet tyder tyder på, at denne udvikling vil ændre sig i de kommende år – snarere tværtimod. Set fra virksomhedernes synsvinkel indebærer udviklingen en fare for, at der træffes beslutninger, der går imod hinanden, og at det offentlige system bliver stadig mere uoverskueligt. Derfor er det af stor betydning, at den offentlige sektor samordner erhvervspolitikken og sikrer, at informationerne til virksomhederne er overskuelige' (*Erhvervsredegørelse 1996: 76*).

¹⁴ I forhold til Marianne Antonsen m.fl. (1999: 355) omfatter min definition *ikke*, hvad de instrumentelt kalder for *meta-styring eller styring udefra* og *som* handler om det generelle institutionelle design af organisationens omgivelser. Det sker typisk ved regeringsdannelser eller ministerrokader.

¹⁵ For forvaltningspolitiske organisationsanalyser af Erhvervsministeriets forandring, se Ulla R. Henningsen (1999) og Karsten Ronit (2000).

Erhvervspolitikken samordning er central for at forstå og forklare erhvervspolitikken institutionelle forandring ud fra et forvaltningspolitisk styringsperspektiv, men ligesom i citatet ovenfor vil jeg ikke give nogen svar på, hvorfor det sker (jf. kapitel 2.6.). Det er en grundlæggende antagelse og præmis i denne afhandling, at statens styringsbetingelser er under grundlæggende forandring og har medført vigtigheden af samordning i erhvervspolitikken.

De nye styringsbetingelser og det erhvervspolitiske ønske om samordning i citatet ovenfor er et udtryk for, hvordan statens autoritet og dermed legitime magtanvendelse må etableres på nye måder for at opnå social orden og skabe effektiv kollektiv handling. Forenklet sagt kan styringsforandringen beskrives som en udvikling *'fra en hierarkisk enhedsdannelse og til en polycentrerede helhedsdannelse'* (jf. kapitel 2.4.). Med *'hierarkisk enhedsdannelse'* henviser jeg til det retsstatslige ideal om forvaltningens enhed, hvor forvaltningen er underlagt en ministers ledelse, som både er administrativ og politisk ansvarlig (Ove K. Pedersen, 1991: 269-270). Ministeransvaret betyder, at magten har et centrum, hvortil alle afgørelser og beslutninger kan føres eller spores tilbage. I en forvaltningspolitisk sammenhæng betyder enhedsdannelsen, at forvaltningen som den udøvende magt i den *'parlamentariske styringskæde'* ideelt set får tildelt både en legitimitet gennem en klar udpegning og placering af det politiske ansvar og muligheden for effektivt at omsætte de politiske mål til resultater gennem bureaukratiet og dets klare hierarkiske kommandoveje. En sådan funktionel opdeling og isolering af sagsområder inden for klart afgrænsede politik- og ministerområder sikrer, at det enkelte policy-problem effektivt kan håndteres. I takt med samfundets *'funktionelle differentiering'* (Niklas Luhmann, 1995) opstår styringsproblemet imidlertid med at skabe overblik og koordination mellem de mange delsystemer og policy-områder. På det statslige område og i takt med velfærdsstatens udbygning har enhedsprincippet betydet, at antallet af ministerier i Danmark var oppe på 21 ministerier før regeringsskiftet i november 2001. Den styringsmæssige konsekvens er, at et stigende antal *'sager'* både opgave- og ansvarsmæssigt overlapper flere forskellige ministerier og således afviger fra det retsstatslige ideal (Ove K. Pedersen, 1991: 272,)¹⁶. Rod Rhodes giver inden for

¹⁶ Niels Chr. Sidenius (1982) påpeger også *'tværgående myndigheders indtrængen på sektorpolitikken'*, som en ny tendens i industripolitikken.

den politologiske governance-litteratur følgende diagnose på udviklingen af statens styringsbetingelser:

'Central government is no longer supreme. The political system is increasingly differentiated. We live in 'the centreless society', in the polycentric state characterized by multiple centres. The task of government is to enable socio-political interaction; to encourage many and varied arrangements for coping with problems and to distribute services among the several actors' (Rhodes, 1997: 51).

'Det centerløse samfund' og den polycentrerede stat medfører, at den legitime autoritet ikke kan etableres ud fra et klart og forudsigeligt centrum med dertil hørende formelle juridiske ressort- og sektoropdelinger. Et svar på denne udvikling er, at autoriteten og den legitime magt til at skabe social orden og kollektiv handling skal etableres ud fra 'kulturstyring' (Henrik Bang, 2001). Det er et nyt styringsprincip, som indebærer, at forvaltningen skal etablere nye funktionelle organisatoriske koblinger direkte med borgere og erhvervsliv og på tværs af hidtidige territorielle og sektormæssige opdelinger med henblik på at skabe demokratisk effektive løsninger. Demokratisk effektivitet omfatter både traditionel effektivitet som input-output relationen i forhold til givne mål samt inkluderer både borgernes opbakning og aktive deltagelse i de politisk valgte løsninger.

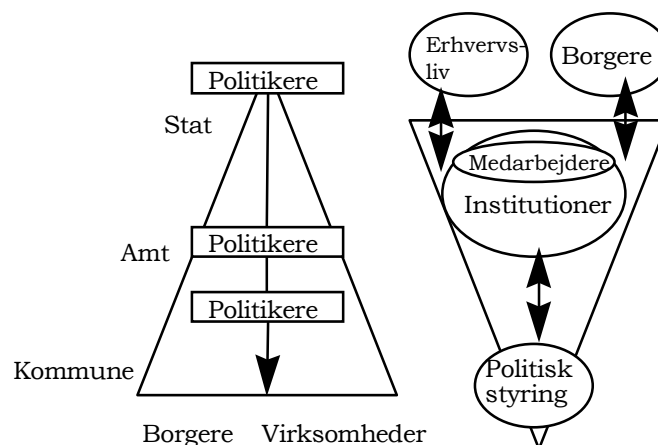
I forhold til helhedsprincippet er enhedsprincippet ikke længere tilstrækkelig til at skabe effektive politiske løsninger. Legitimiteten opnås heller ikke længere alene gennem forvaltningens legalitet, men også ved at skabe koblinger mellem 'den store politik' i det repræsentative demokrati og 'den lille politik' i det lokale demokrati, hvorved der kan skabes en funktionel helhed i fraværet af samfundsmæssig og organisatorisk enhed ¹⁷. Et sådant radikalt bud på at renovere styringens demokratiske legitimitet vil imidlertid gøre det vanskeligt for forvaltningen at håndtere givne styringsdilemmaer mellem 'hierarkiet' og 'kulturstyringen' (Jf. kapitel 5.2.).

Finansministeriets publikation fra 1993: 'Nyt syn på den offentlige sektor' er et andet og mere pragmatisk styringsalternativ i forhold til 'kulturstyring', idet Finansministeriet (FM) ikke opgiver enhedsprincippet for den autoritative og

¹⁷ Helhedslogikken er ikke blot begrænset til den statslige styring men synes at gælde for mange andre styringssystemer, eksempelvis sker der også koblingsforsøg inden for fagbevægelsen (Henrik Bang, Jens Hoff, Anders Peter Hansen & Jacob Magnussen, 2000).

hierarkiske styring. FM (1993) beskriver meget præcist, om end temmelig instrumentelt, de fremtidige styringsbetingelser for den offentlige sektor som resultat af decentraliseringen og brugerinddragelsen:

'Når styringen i den offentlige sektor ændres til en konkret tilpasset blanding af forskellige styreformer, og når den offentlige sektors organisering ændres til en stor variation af 'skræddersyede' organisationer, skal den offentlige sektors enhed etableres på en anden måde. I stedet for, at enheden sikres gennem en ensartet organisation og styring, skal enheden sikres politisk - gennem rammer og dialog'.



Figur 26 illustrerer det grundlæggende skift i den offentlige sektors indretning som er undervejs: Den hierarkiske model, som har været bærende i den offentlige sektor erstattes af en model, der i højere grad baserer sig på dialog mellem staten, kommunerne og mellem politikere og institutioner.....*Det interessante er de styringsmekanismer, der gælder og i mindre grad de formelle strukturer og geografiske inddelinger*, (ibid.: 110-111, min fremhævnning).

Uanset forholdet mellem 'hvad som er' og 'hvad som bør være' styringsprincippet for den offentlige sektor, og hvor let forvaltningens enhed kan reetableres, er der inden for den danske forvaltningsforskning en stigende interesse for og erkendelse af denne problematik¹⁸. Erhvervspolitikken er dog også tidligere blevet analyseret ud fra en forvaltningspolitisk indfaldsvinkel. Først og fremmest i 'Privat Politik' (Ove K. Pedersen m.fl., 1992) i forbindelse med forskningsprojektet 'Projekt forhandlingsøkonomi'. Inden for denne forskningsposition og forståelse har Niels

¹⁸ På Hindsgavl konferencen ('Forvaltning og forskning år 2000 – status, udfordringer og tendenser, Hindsgavl slot, april 1999) var der bred enighed i plenum diskussionen om forvaltningspolitikens stigende strategiske betydning og som også ses afspejlet i den øgede forskning indenfor området.

Åkerstrøm Andersen (1995) også beskrevet, hvordan Erhvervsministeriet indgår i et forvaltningspolitisk policyfelt, hvor det deltager i kampen om at sætte dagsordenen for regeringens førte politik, ud fra hvad der skal opfattes som væsentlige samfundsmæssige problemer og dermed sætter grænsen for, hvad der ikke er samfundsmæssige problemer.

Ud over de forhandlingsøkonomiske analyser har Peter Munk Christiansen (1992a og 1998a) også i flere omgange analyseret erhvervspolitikken ud fra en forvaltningspolitisk forståelse af erhvervspolitikken styring. Konklusionen på Peter Munk Christiansens notat fra 1998 er, at med paradigmeskiftet i erhvervspolitikken i 1990'erne bør Erhvervsministeriets påtage sig en tværgående og koordinerende rolle, men samtidig udtrykkes en skeptisk holdning i forhold til om en sådan rolle kan lade sig gøre:

‘Under det nye paradigme giver det stadig mindre grad mening at afgrænse erhvervspolitikken institutionelt som alene hørende under Erhvervsministeriet. Det betyder samtidig, at Erhvervsministeriet i stadig mindre grad kan og bør opfatte sig som et traditionelt sektorministerium, hvorved kravene til ministeriets kapacitet til at varetage en tværgående koordinerende og samordnende rolle er stigende. Med den traditionelle stærke vægt på danske ministeriers ressortmæssige uafhængighed er det imidlertid en meget vanskelig opgave’ (Peter Munk Christiansen, 1998a: 2).

Uanset de analytiske indfaldsvinkler på forvaltningspolitikken vil jeg påstå, at erhvervspolitikken institutionelle forandring igennem 90'erne er et mønstereksempel på, hvordan et dansk sektorministerium har forsøgt at skabe forvaltningsmæssig enhed og få politisk indflydelse ud fra styringsprincippet om 'polycentrerede helhedsdannelse' uagtet graden af succes for EM. I et fremadrettet perspektiv kan analysen derfor læses som betingelserne for og eventuel anvisning på, hvordan det enkelte sektorministerium må gå nye og uprøvede veje, hvis det ønsker at koordinere og skabe sammenhængende politik på tværs af traditionelt uafhængige ministerområder.

2.3. Fra 'den sønderdelte stat' til 'den polycentrerede stat'

Tesen om den polycentrerede statsform og de forvaltningspolitiske konsekvenser medfører en forskningsmæssig fokusforrykkelse i forhold til både de tidligere korporativistiske og de nyere netværksstudier af, hvordan 'den parlamentariske

styringskæde' til stadighed svækkes gennem øgede deltagelse fra eksterne interessenter og private aktører, hvilket resulterer i en glidende og uigennemskuelig overgang mellem de politiske input og forvaltningens output og realisering af de politiske beslutninger. Ove Kaj Pedersen (1991) giver både en god teoretisk og empirisk oversigt over, hvordan staten i stigende grad og på forskellig vis sønderdeles af private interesser og aktører. Teoretisk gennemgås statsudviklingen fra pluralisme over neo-korporativisme og til ny-institutionalisme, hvor forhandlingsøkonomien kan ses som en variant inden for denne retning. Empirisk beskriver artiklen, hvordan organiserede interesser integreres i statsforvaltningen gennem henholdsvis inddragelse (ko-optering), segmentering og netværksdannelse som det seneste skud på stammen.

Inden for den neo-korporativistiske litteratur om 'den sønderdelte stat' opsummerer og nuancerer Niels Chr. Sidenius (1999) temmelig præcist inden for det erhvervspolitiske område, hvordan der er sket en institutionel forandring af relationen mellem erhvervsorganisationer og Erhvervsministeriet. Erhvervsministeriet holder en større afstand til erhvervsorganisationerne i forhold til tidligere tiders mere korporativistiske praksis med tætte relationer til de store erhvervsorganisationer:

'Idag tænkes erhvervspolitikken langt bredere, og Erhvervsministeriet inddrager flere brancheorganisationer, virksomheder og eksperter, når erhvervsøkonomiske og teknologiske mv. forhold skal belyses og politikovervejelser formuleres. Derved står hovedorganisationer mindre dominerende end førhen; men de er fortsat med og har indfyldelse...[...].....Det har således været muligt at ændre det kendte samspil mellem ministerium og erhvervsorganisationer, det vil sige gennemføre en vis institutionel forandring; men det er sket, uden at forbindelserne på nogen måde er bragt til ophør, det vil sige at betydelige elementer af stabilitet er bevaret. Der er fortsat tale om 'business' men ikke 'as usual'' (ibid.: 81-82).

I forhold til dette perspektiv på relationen mellem ministerium og interesseorganisationer vil et forvaltningspolitisk studie i stedet betone, hvordan ministeriet forsøger at etablere tværgående koblinger til flere forskellige interessenter for at skabe social orden og betingelser for kollektiv handling, og hvor den empiriske pointe i forhold til neo-korporativismen er, at interesseorganisationerne ikke længere er de eneste legitime partnere for staten.

2.4. Statens nye interaktive styring

Et forvaltningspolitisk perspektiv på statens nye styringsbetingelser for at skabe forvaltningsmæssig enhed er teoretisk og empirisk behandlet i den internationale politologiske forskning, der i disse år er centeret omkring 'governance', som af Carsten Jensen er oversat til 'interaktiv styring' (Bob Jessop, 2000). Der findes dog ingen entydig definition af governance-begrebet, da det anvendes i mange forskellige analytiske sammenhænge. Inden for politologien blev begrebet i den 1. generation af governance studier brugt til at beskrive og analysere de nye og anderledes 'netværks' relationer mellem offentlige og private aktører, der typisk er opstået som følge af reformerne i den offentlige sektor i gennem de seneste 20 år¹⁹. Inden for denne vinkel definerer Rod Rhodes (1997) governance som: 'self-organizing, interorganizational networks', hvor 'netværk' er de stabile relationer, der opstår mellem gensidige ressourceafhængige, men autonome aktører omkring et policy problem eller program (Kickert, 1997 & Rhodes, 1997)²⁰.

Heroverfor er Gerry Stokers (1998) brug og forståelse af governance-begrebet mere relevant i forhold til denne afhandlings fokus på de nye styringsbetingelser. Stoker ser governance som det procedurelt nye og forandrede ved forvaltningens styring, men understreger, at det kun er styringens proces, der er forandret, ikke outputtet eller målet for styringen. For at understrege denne pointe anvender Stoker den ofte brugte metafor – 'from government to governance', hvor governance og styringens nye proces sker inden for government og styringens velkendte formål:

'Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action. The outputs of governance are not therefore different from those of government. It is rather a matter of a difference in processes' (ibid.: 17).

Så governance handler hos Stoker præcis om det samme klassiske tema, som 'government' gør - at skabe social orden og betingelser for kollektiv handling gennem

¹⁹ På dansk også kaldet 'modernisering' eller ved det engelske metabegreb 'New Public Management'. NPM er brugen af 'markedet' som reguleringsmekanisme og ledelsesprincipper hentet fra den private sektor. I Danmark har brugen af NPM været begrænset og primært medvirket til fortsat decentralisering af den offentlige sektor i Danmark. I første omgang ved kontraktmæssig uddelegering af kompetence til offentlige institutioner og i anden omgang til borgerne gennem brugerbestyrelser (Kurt Klaudi Klausen, 1998).

²⁰ Inden for denne tilgang og forståelse af governance som 'netværk' identificerer Rhodes 6 forskellige 'skoler' (1997: 47).

autoritet og sanktionsmuligheder, hvad enten det sker ud fra 'government' - en hierarkisk statslig styring - eller ud fra 'governance' - en koordineret og samordnet interaktiv styring'. Forskellen er blot forskel i 'processes', som Stoker skriver ²¹.

Stoker sætter herefter governance begrebet ind i en netværksforståelse på linie med den ovenfor præsenterede netværksforståelse hos bl.a. Jan Koimann (1993) og Rod Rhodes (1997), hvor staten typisk betragtes som én aktør blandt andre gensidigt afhængige aktører i et netværk, som besidder en væsentlig autonomi fra staten, der derfor blot kan styre netværket indirekte og ufuldstændig (ibid.: 53). Min definition af EP med EM som 'problemejer' og officiel ansvarlig for den erhvervspolitiske styring i Danmark forudsætter imidlertid en præcisering af min analysevinkel i forhold til governance og den interaktive styringsforståelse. Ifølge Kickert & Koppenjan (1997) er statens særlige position en analytisk forskel som ofte overses i megen governance- (som policy netværk)-litteratur:

'On some points the conceptual distinctions are inadequate. Thus, authors scarcely distinguish between government operating as 'an actor among many' and government playing the role of network manager' (ibid.: 60).

Ved netop at overse staten som en central og væsentlig aktør fremstår mange af governance analyserne let som analytisk naive, da de enten implicit eller eksplicit bygger på en forventning om, at staten vil eller bør indgå i governance-relationer på lige fod med andre aktører. Eksempelvis hos Stoker (1998), som illustrerer problemet godt, netop fordi hans definition af governance er entydig og præcis modsat mange andre forsøg:

'The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government'. (ibid.: 17).

Stokers definition fortæller, at når staten ikke gør brug af sin magtautoritet og dertil knyttede sanktionsmuligheder, er der governance på spil. I modsat fald er der tale om *governance failure (interaktiv styringssvigt)*. Selvom Stoker giver et klart billede af,

²¹ Peter Bogason (2000a: 173) udtrykker en tilsvarende opfattelse om end ud fra en sondring mellem modernitet og postmodernitet: 'Under postmodern conditions, part of the state still remains modern, but other parts change into something more fragmented, less unified, with the autonomy under serious attack, in short a Swiss cheese rather than an elephant. But note that is the form of the state that is changing. The core, the public power, has not changed much, if at all'.

hvornår vi kan tale om governance, er definitionen og opfattelsen for mig at se naiv ved at fordre en statslig enhedsdannelse alene efter nye netværksstyringsprincipper og en grundlæggende ny autoritetsform som erstatning for, hvad Max Weber kaldte for det 'legale herredømme' (1971).

I det følgende kapitel skal jeg præcisere og teoretisk forankre, hvad jeg forstår ved Erhvervsministeriets styring. Frem for en radikal styringsforståelse og forventning vil jeg i stedet anvende Bob Jessops begreb om metagovernance, som er oversat til 'interaktiv metastyring' (Jessop, 2000)²².

2.5. Erhvervsministeriets styring – interaktiv metastyring

Bob Jessop (1998) definerer metagovernance som 'the organization of conditions for governance'²³. Metagovernance eller interaktiv metastyring (Jessop, 2000) indebærer en evne til at styre kompleksitet og mangfoldighed og at udrede styringsproblemer i den offentlige sektor ('tangled hierarchies'). Bob Jessop anvender begrebet på et analytisk makro-niveau, hvor det ikke henviser til et overordnet statslig niveau, hvor alle governance-arrangementer er underlagt²⁴. I stedet er begrebet møntet på en poststrukturalistisk forståelse af det kapitalistiske system, hvor staten har en stor rolle at varetage som :

'The primary organizer of the dialogue among policy communities, as an institutional ensemble charged with ensuring some coherence among all subsystems , as the source of a regulatory order in and through which they can pursue their aims and as the sovereign power responsible 'in the last resort' where other subsystems fail [...] this involves almost permanent institutional and organizational innovation in order to maintain the very possibility (however remote) of sustained economic growth' (Jessop, 1998: 42).

Jessop ser også den interaktive metastyring som at reartikulere og afbalancere de forskellige interaktive styringssystemer (2000: 166-167). Centrale udfordringer bliver

²² Jessop's begreb om metagovernance er udviklet med inspiration og direkte henvisning til Helmuth Willke (1992) og hans teori om 'den Supervisorende stat'.

²³ Oprindeligt definerede Jessop metagovernance som 'the organization of self-organization' men dette ser Jessop i dag som meta-heterarchy. Forskellen er, at i metagovernance sætter staten rammerne mens i metaheterarchy er det de forskellige deltagende aktører, som selv sætter rammerne for den interaktive styring (governance/heterarchy).

²⁴ Jan Koimann (side 87, 1999) kalder metagovernance for *3.order governance* som politisk og ledelsesmæssige standarder og kriterier, der fungerer som en norm orienterede ramme, der skal binde samfundet sammen.

at modificere og skabe balance blandt de forskellige selvforståelser og identiteter (jf. kapitel 5.4.).

Selvom Jessop betragter staten ud fra et analytisk makro- og systemniveau finder jeg alligevel interaktiv metastyring begrebet relevant til at forstå og forklare den forandringsproces, i hvilken EM styrer og sætter rammerne for den interaktive styringsproces, som det også sker i EP. Jessop (1998) beskriver relationen mellem interaktiv metastyring og interaktiv styring på følgende vis:

‘As the range of networks, partnerships, and other models of economic and political governance expand, official apparatuses remain at best *primus inter pares*. For, although public money and law would still be important in underpinning their operation, other resources (such as private money, knowledge, or expertise) would also be critical to their success. The state’s involvement would become less hierarchical, less centralized, and less *dirigiste* in character. The exchange of information and moral suasion become key sources of legitimation and the state’s influence depends as much on its role as a prime source and mediator of collective intelligence as on its command over economic resources or legitimate coercion’ (ibid.: 43).

Citatet er centralt, og især afslutningen fortæller, at selvom staten styrer på en ny måde som formidleren af den ‘kollektive intelligens’, så er statens klassiske autoritet i form af love og tilskud stadigvæk gældende for at få politisk indflydelse. Der er ikke tale om, at statens hierarkiske autoritet ‘ryger ud med badevandet’, og staten alene indtager en netværksmæglende styring og rolle, som det ellers fremstår i megen international governance litteratur.²⁵

Jeg har nu defineret erhvervspolitikken som erhvervsministeriets styring ud fra en postmoderne forståelse af, at betingelser for Erhvervsministeriet til at skabe forvaltningsmæssig enhed sker inden for en ‘polycentreret stat’, hvor hvert ministerium kæmper for, at netop deres politik får ‘realpolitisk’ indflydelse. Definitionen medfører, at analysen ikke meningsfuldt lader sig afgrænse til erhvervsministeriets eget ressortområde, selvom det metodisk har været nødvendigt at foretage en sådan analytisk reduktion. Den brede definition af erhvervspolitik har til gengæld gjort det muligt at få hold på erhvervspolitik som analytisk begreb. Det er

²⁵ Governance forstået som netværk er heuristisk et godt begreb men problematisk i en dansk forvaltningssammenhæng, hvor den offentlige sektor slet ikke opgavemæssigt er blevet ‘udhulet’ i samme omfang som i de anglo-saksiske lande som New Zealand (Boston, 1999) eller Storbritannien (Rhodes, 1997). Netværksbegrebet er i en dansk sammenhæng også mest anvendt til at beskrive konsekvenserne af decentraliseringen på især kommunalt niveau (Bang, Hoff & Hansen, 2000).

ikke muligt at forstå og give en udtømmende forklaring på erhvervspolitikken institutionelle forandring ud fra en gængs sektorpolitisk opdeling, da mange af de erhvervspolitiske initiativer går på tværs eller involverer flere ministerier²⁶.

2.6. Afgrænsning i forhold til politisk økonomiske studier

Min definition af EP medfører, at afhandlingen adskiller sig markant fra mere traditionelle politisk økonomiske studier og 'diskursanalyser' såsom de tidligere omtalte forhandlingsøkonomiske analyser. Fælles for disse tilgange er, at Erhvervspolitikken styring eller dens 'midler' relateres til givne erhvervspolitiske mål eller behov. Udgangspunktet i de politisk-økonomiske eller politologiske studier har typisk været, hvordan erhvervspolitikken som strukturpolitik har kunnet sikre den langsigtede økonomiske vækst. F.eks. definerer Klaus Nielsen (1996) erhvervspolitik som:

'By Industrial Policy, I mean policies that are intended to stimulate, redirect, or slow down supply side changes. As such, Industrial Policy involves government activities designed to increase the productivity and competitiveness of the economy overall or particular industries within it' (ibid.: 59).

I 'guldalderperioden'²⁷ for studiet af EP i 1980'erne findes der beslægtede definitioner hos Katzenstein (1985: 24-25,) og i dansk regi ved Sidenius (1982b). Den store opmærksomhed på EP var skabt af interessen for, hvordan der i 80'erne kunne skabes fornyet økonomisk vækst efter en periode med stagflation og som politisk økonomisk alternativ til ny liberale strategier som 'monetarisme' og 'supply side economics'. I den periode opfattes EP som en del af 'strukturpolitikken', der omfatter finanspolitik, erhvervspolitik, arbejdsmarked, udgiftspolitik og modernisering. Strukturpolitikken handlede om den langsigtede 'strukturelle' økonomiske politik og blev sat over for den makroøkonomiske politik og den kortsigtede regulering eller 'dag til dag'- styring af konjunkturerne. Herudover fik teknologien en særligt fremtrædende plads i form af store sammenhængende tilskudsprogrammer (Teknologirådet, 1999: kapitel 3).

²⁶ Palle Bruus (1997: 26) finder det misvisende at tale om et politikfelt: 'Det giver indtrykket af et afgrænset område - et felt. Sproget er altså lidt i nød her. Ligesom Erhvervspolitik er det som begreb'.

²⁷ Tidsskrift for politisk økonomi (1983-1985). Niels Chr. Sidenius (1989). Søren Brøndum Kristiansen (1987). Peer Hull Kristensen & Lars Bernhard Jørgensen (1980).

Erhvervspolitikken i 1990'erne er også blevet analyseret ud fra en politisk-økonomisk vinkel Kluth & Andersen (1994), Amin og Thomas (1996) og af Jacob Torfing (1999). Sidstnævnte beskriver erhvervspolitikken styring på følgende vis:

‘The primary instruments of industrial policy are also changing. The emphasis is no longer on nationalization, subsidies to sun-set industries, selective support to national champions, and export guarantees, but on socioeconomic innovation as a means to improve economic performance’ (ibid.: 4).

Af diskursanalyser om erhvervspolitikken forandring findes som tidligere omtalt ’Privat Politik - Projekt forhandlingsøkonomi’ af Ove K. Pedersen m.fl. (1992). Her påstås et omfattende og fundamentalt diskursivt skift i erhvervspolitikken fra en såkaldt ’driftøkonomisk forestilling’ og til en ’samfundsøkonomisk forestilling’, hvilket bl.a. indebærer et skift i forestillingen om, hvad en virksomhed er. På det konkrete niveau dokumenteres det, hvordan kampagnen for ’industrielle lokomotiver’ og de mange ’virksomhedsfusioner’ i slutningen af 1980’erne og starten af 1990’erne har gjort erhvervspolitikken til en privat politik, hvor forhandlingerne og strategierne aftales bag lukkede døre.

Opsummerende kan jeg konkludere, at erhvervspolitik traditionel kædes sammen med et økonomisk vækst perspektiv uanset analysens teoretiske fundering. Et forhold der ikke er overraskende, da næsten al forskning afspejler og forholder sig til genstandsfeltets selvforståelse og umiddelbare problemstillinger, og sådan er det også inden for det erhvervspolitiske felt. Eksempelvis i Erhvervsministeriets årlige Erhvervsredegørelse, hvor styringen altid sættes i relation til en konkret politisk-økonomisk kontekst for virksomhederne og samfundet generelt. Således også i kapitel 1 i Erhvervsredegørelsen fra 1993, som er den overordnede præsentation af erhvervsstrategien for 90’erne. Her diskuteres styringen i forhold til at fremme en ’strukturel vækst og beskæftigelsesstrategi’.

Til forskel fra de politisk-økonomiske studier og Erhvervsministeriets ’mål-middel’-fokus afholder denne afhandling sig fra at søge svar på, hvorfor de nye styringsbetingelser opstår, og hvilket design den erhvervspolitiske styring skal have for at indfri de erhvervspolitiske målsætninger – at fremme den økonomiske vækst og sikre virksomhedernes internationale konkurrenceevne. Konkret betyder det, at

afhandlingen afgrænser sig fra både diskussionen om globalisering og dens konsekvenser inden for politisk økonomiske studier og til at komme med konkrete bud på, hvordan erhvervspolitikken yderligere kan forbedres i lyset af globaliseringen. Erhvervsstrategien om 'rammebetingelser' er netop et svar på globaliseringen, hvor makroøkonomisk politik har mindre betydning end tidligere bl.a. på grund af liberaliseringen af den internationale handel og finansmarkederne (jf. Erhvervsredegørelse 1996).

På trods af denne afhandlings forskellighed i forhold til de erhvervspolitiske 'mainstream' studier, og fordi afhandlingen ikke er skrevet for at optimere statens styring, finder jeg alligevel, at afhandlingens fokus på alene 'erhvervspolitikens midler' godt kan bidrage med ny forståelse for og viden inden for det erhvervspolitiske felt om, hvordan 'midlerne' bedst muligt indfrier de erhvervspolitiske mål. Særligt synes erfaringerne om hierarki og netværk at kunne bidrage til, hvordan der kan skabes læring og viden om styringens forvaltningspolitiske betingelser blandt de forskellige erhvervspolitiske aktører.

Med EP begrebet på plads og vel afgrænset kan jeg nu vende mig mod begrebsparret 'institutionel forandring' som ikke lige så nemt lader sig ontologisk bestemme, men først kræver en epistemologisk præcisering, hvor jeg først vil definere begrebet 'institutionel' i dets form som substantiv – institution.

Kapitel 3. Institutionsbegrebet – sprog og sandheder

3.1. Institutionsbegrebet mellem realisme og social konstruktivisme

‘Det var en bagatel. Wilhelm ved det. Han vil aldrig mere røre en dråbe spiritu. Filosofi der kun bygger på spekulation vil han aldrig mere diskutere. Præcision, iagttagelse, indsamling af data, klassifikation - det er det det kommer an på. Bort fra hjernen, ud i naturen’, (Henrik Stangerup, 1981: 51).

Den unge botanikers tømmermænd og lidelser i begyndelsen af 1800-tallets oplysningstid synes dramatiske og også ret komiske, men ikke desto mindre er hans sjælekvaler over sine ’tømmermænd’ med til at fremme den positivisme, som var på vej fremad med stormskridt, og som fortsat i dag sætter sit tydelige fordafttryk på normerne for god samfundsforskning med kravet om at indfange og beskrive ’virkeligheden’ i målbare og entydige størrelser. Det er dog de færreste samfundsforskere der i dag inden for realismen forudsætter en 1:1-korrespondance mellem de anvendte begreber og ’virkeligheden derude’. Eksempelvis skelner kritisk realisme mellem ’den virkelige verden’, ’den aktuelle’ og ’den empiriske verden’ (Andrew Sayer, 2000: kapitel 1.). ’Den virkelige verden’ eller ’the ’realm of objects’ omfatter alting, dvs. det er ikke kun observerbare objekter, men også hændelser og regulariteter, og de forskellige ting og forhold tillægges ikke en på forhånd given kvalitet. ’Den aktuelle verden’ omfatter, hvad der sker i den virkelige verden, når f.eks. magt bliver aktiveret, og hvilke konsekvenser det får. ’Den empiriske verden’ eller ’the domain of experience’ er, hvor vi gør vores iagttagelser og giver forklaringer på den ’virkelige verden’ og/eller den ’aktuelle verden’, uagtet at det hverken er nødvendigt eller muligt, at vi fuldstændig kender og forstår den ’virkelige verden’ eller den ’aktuelle verden’. For kritiske realister er observation ikke det eneste kriterium for gyldige udsagn om ’virkeligheden’, men også kausalitet, f.eks. at påvise effekten af en ikke-observerbar genstand som f.eks. ’institution’. I relation til det positivistiske ideal om at opgøre den virkelige verden i entydige størrelser, så er konklusionen hos de kritiske realister, at ’den virkelige verden’ aldrig fuldstændig kan indfanges af de analytiske begreber, hvorfor fremstillingen altid vil være en forsimpeling og reduktion, så positivismen og den naive empirisme (naturalisme) er så godt som væk i socialvidenskaberne - og tak for det. Uenigheden i dag inden for samfundsvidenskaberne er derimod om den radikalt modsatte position - om man

overhovedet kan forudsætte nogen korrespondance mellem vores analytiske begreber og virkeligheden, eksempelvis når 'aktøren' eller 'objektet' afløses af 'subjektpositioner' i diskursen²⁸.

I forhold til de to yderpositioner - enten en 1:1-relation mellem begreb og virkelighed eller det modsatte - en 1:0-relation mellem begreb og virkelighed - vil jeg i det følgende definere mit institutionsbegreb inden for en realistisk position og i forhold til de to radikale erkendelsespositioner – positivismen og socialkonstruktivismen.

Udgangspunktet for mit institutionsbegreb er, at det både skal kunne afdække 'de erhvervspolitiske forestillinger' og samtidig inkludere, hvad der kommer ud af de diskursive politiske kampe, når 'røgen har lagt sig', og den vindende diskurs omsættes til realpolitik²⁹. Følgende lange citat af Roger Sibeon (1999) opsummerer ganske godt det krav om en vis analytisk korrespondance mellem mit institutionsbegreb og den materielle fysiske verden:

'The [...] selective borrowing from postmodern ontology does not extend as far as incorporation of the postmodern epistemological claim that there is no ontologically prior, pre-discursive social reality. The social world world, including politics and governance, may well be socially constructed, but [...] many social constructs become institutionalized and regularly practised and thereby acquire a material reality that is amenable to social scientific study. The material reality in question may be relatively indeterminate and discontinuous across time and space (unless and until particular segments of the material world are contingently stabilized in what is otherwise shifting and unstable social and political terrain).' (ibid.: 23).

Citatet fortæller, at i en socialt konstrueret verden sker der en *kontingent stabilisering* i ellers skiftende og ustabile sociale og politiske omgivelser. Stabiliseringen udmønter sig i en materiel praksis, som kan studeres empirisk. Eksempelvis *institutionaliseres diskurser* og opnår en regularitet, som kan studeres og dermed også klassificeres, da der er forskel i regulariteternes betydning, ud fra hvad som vinder tilslutning. I forhold til mit institutionsbegreb betyder kontingensantagelsen, at sproget og den diskursive repræsentation af virkeligheden skal tages alvorligt ved at gengive virkeligheden, mens relationen til en given handling og/eller materiel 'ting' begrænser sprogets muliggørende kraft. Der skal være en korrespondance mellem sprog og

²⁸ Jf. Peter Munk Christiansen (1994 og 1996) vs. Niels Å. Andersen, Peter Kjær and Ove K. Pedersen (1996a). Peter Bogason (2000b) opsummerer disputen.

²⁹ Finn Collin (1997: 14) skelner tilsvarende mellem 'kausal generalisering om empiriske forhold' og 'den sociale virkelighed som en konstruktion'.

handling samt mellem fortolkningen og en eventuel fysisk symbolsk 'ting', for at et givet sproglig udsagn får en institutionel effekt som f.eks. i form af forandring. En sådan pragmatisk realismeforståelse repræsenterer John R. Searle (1995) for mig, og hans institutionsbegreb håndterer og indfanger både den socialt konstruerede og den materielle virkelighed.

3.2. John R. Searle – Om epistemologisk objektivitet og konstitutive regler³⁰

John R. Searle starter bogen '*The Construction of Social Reality*' (1995) med bastant at fastslå sin realistiske position: 'We live in exactly one world, not two or three or seventeen' (ibid., page xi) og inden for denne fysiske verden sker der en social konstruktion og ikke, at vi som sociale aktører skaber virkeligheden³¹. På den led er Searle grundlæggende realist og strukturalist og skelner grundlæggende mellem 'objective (brute) facts' og 'institutional facts'. Objektive sandheder som f.eks., at der er sne på toppen af Mount Everest, eksisterer uafhængigt af vores erkendelse, men forudsætter selvfølgelig sproget for at kunne blive udtrykt, men som Searle konkluderer: 'Of course, in order to state a brute fact we require the institution of language, but the fact stated needs to be distinguished from the statement of it' (ibid.: 2). Efter indledningsvis at have præsenteret sin ontologiske position koncentrerer Searle sig herefter om *sociale realiteter eller epistemologisk objektivitet* med henblik på at bestemme betingelserne for, at *givne udsagn bliver en institutionel sandhed* (institutionel fact). Det institutionelle aspekt henviser til, at betingelserne for, at givne konventionelle og typiske udsagn opfattes som sande, er baseret på en kollektiv og samtidig tilslutning og accept hos aktørerne i en given socio-politisk kontekst. Searles formål er at opbygge en teori om institutionel sandhed, og til det formål lader han begrebet forankre i en antagelse om 'kollektiv intentionalitet', der er mere end summen af enkeltindviders vilje og præferencer. I relation til denne afhandling og det analytiske formål med at udvikle et institutionsbegreb til at forstå og forklare

³⁰ Denne fortolkning af Searle er baseret bl.a. på oplæg og diskussioner i en forskernetværksgruppen etableret i 1999 på RUC (Network Institutional Theory) og med en tre årig støtte fra SSF. Særligt Inger Jensens oplæg og arbejdsrapport (2000) samt kommentarer til min fortolkning af Searle skal fremhæves som inspiration.

³¹ Titlen på bogen - '*The Construction of Social Reality*' - er med tydelig reference til Berger & Luckmanns bog '*The Social Construction of Reality*' (1966).

institutionel forandring er det imidlertid betingelserne for 'institutionel sandhed', som vil blive uddybet og særligt Searle's begreb om 'konstitutive regler'.

De konstitutive regler muliggør både, at noget nyt og forandret kan ske i erhvervspolitikken, og at kravet om kollektiv tilslutning og materiel repræsentation (the brute fact) begrænser udsagnets mulighed for at opnå status af institutionel sandhed. I Searles institutionsbegreb er de konstitutive regler enten regulative eller konstitutive (ibid.: 27-29). Forskellen er, at regulative regler regulerer en given aktivitet, men denne kan godt eksistere eller have eksisteret før reguleringen, f.eks. en ny trafikregel, hvor trafikken eksisterede før reglen. Konstitutive regler derimod muliggør en helt ny aktivitet, hvor der ikke var nogen før, f.eks. skakspillet. Et af de gennemgående eksempler hos Searle er pengesystemet som en social institution, der forudsætter konstitutive regler for, at et udsagn som 'denne mønt er en US dollar' kan blive sandt (ibid.: kapitel 7).

For Searle (ibid.: 28) kan de konstitutive regler udtrykkes i følgende formel:

X gælder som Y under C omstændigheder.

X'et er den fysiske genstand, Y'et er den sociale status af X, og C er konteksten (ibid.: 114). Searles egne og tilbagevendende eksempler er enten pengesystemet eller fodboldspillet: I pengesystemet er X'et enten mønten eller sedlen, der gælder som betalingmiddel (Y) i USA (C). I fodboldeksemplet giver bestemte handlinger og placering af bolden (X) det ene hold 10 points (Y) under bestemte betingelser, som gælder for amerikansk fodbold (C). Med inkludering af X'et understreger Searle, at en institutionel sandhed skal indeholde en objektiv sandhed (brute fact), dvs. der skal være en fysisk mønt eller seddel, som korresponderer med udsagnet 'dette er en 20 \$ seddel', og ligeså er relationen mellem fodbolden og målscoren. På den led materialiserer Searle institutionelle sandheder og begrænser dermed udsagnets denotative kraft – man kan ikke snakke sig fra alting eller til alting.

Herudover skelner Searle mellem institutionelle sandheder og 'handlingsskabende funktioner' (agentive functions) som f.eks. en stol eller en skruestrækker, hvor forskellen mellem dem er, at institutionelle sandheder som f.eks. ægteskabet er en

højere ordens social konstruktion, som forudsætter en større abstraktionsevne hos aktørerne. I forhold til skruetrækkerens umiddelbart sanselige funktionalitet 'at være en skruetrækker' forudsætter institutionelle sandheder som ægteskabet sproget til at henvise til noget ud over det sanseligt anskuelige, men på en måde, som er almindeligt forståeligt og kommunikerbar. Når den institutionelle sandhed er blevet sproglig forstået og i sidste instans kollektivt accepteret, behøver den institutionelle sandhed ikke at blive ekspliciteret, når den praktiseres. Dermed er institutionelle sandheder også funktionelt effektive ved som 'tavs viden' at reducere den sociale kompleksitet gennem entydige og kollektivt sanktionerede adfærdsnormer. En undtagelse fra 'den tavse viden' om institutionelle sandheder ses ofte ved det lille barns glædesudbrud ved at genkende og følge en konstitutiv regel: 'se, nu står jeg i køen'.

Den analytiske fordel ved at anvende Searle institutionsbegreb og særligt forståelsen af konstitutive regler er, at både X'erne og Y'erne i erhvervspolitikken institutionelle forandring inddrages. Derved falder jeg hverken i den analytiske fælde at tilskrive enhver officiel deklaration en status af institutionel sandhed eller vigtighed (ibid.: 118-119) eller omvendt at udelukke udtalelser eller talers handlingsskabende kraft³².

I forhold til andre institutionelle teorier eller analysestrategier indebærer Searles institutionsbegreb og inkluderingen af både X'ere og Y'ere, at institutioner ses som både *begrænsende* og *muliggørende* for aktørernes valg og adfærd. Forudsætningen og krav om en relation mellem X og Y betyder, at en symbolbaseret erhvervspolitik ved alene Y, hvor retorikken ikke følges op af X i form af konkrete initiativer, har meget lille chance for at opnå status af institutionel sandhed. Omvendt skal Y inkluderes for at kunne vurdere den kollektive tilslutning, og dermed om X'erne har opnået status af institutionel sandhed i det erhvervspolitiske felt.

Ved at forudsætte både et X og et Y befinder Searle sig i en midterposition i forhold til de institutionsopfattelser, hvor der primært fokuseres på enten X'erne som de konkrete og formelle regler eller Y'erne som reglernes menings- og normskabende kraft. Douglass C. Norths (1990) definition af institution er et eksempel på

³² Searle argumenterer her ud fra begrebsparret 'performative utterances', (ibid.: 34).

førstnævnte tendens, hvor institutioner primært ses som formelle instanser, eksempelvis love, der begrænser aktørernes adfærd:

‘Institutions are the rules of the games in a society; or more formally, are the humanly devised *constraints* that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic’ (North, 1990: 3-4, min fremhævnng).

Heroverfor og som det radikale modstykke tillægges institutioner inden for social konstruktivismen primært en meningsskabende kontingent funktion og qua deres sociale konstruktion og antagelsen om kontingens indebærer institutioner også et muliggørende og emanciperende potentiale (jf. kapitel 4.4.):

‘In our view, institutions are social constructions of reality that constitute actors, actions and fields of activity, and knowledge in our society’, (Niels Å Andersen m.fl., 1996a).

I forhold til ovennævnte to definitioner indebærer brugen af Searle, at institutioner ses som både de formelle og uformelle rammer for social interaktion. I den henseende er Searle på linie med mange opfattelser og definitioner inden for *ny-institutionalismen* (Richard Scott, 1987), men i modsætning til *mainstream* og de normativt og kognitivt orienterede institutionsforståelser er Searle mere klar og operationaliserbar ved at lade institutionsbegrebet være eksplicit empirisk forankret i de formelle institutioner som f.eks. love og regler, som dog forudsætter den uformelle og kollektivt baserede fortolkning for at blive en institutionel sandhed.

Metodisk får brugen af Searles institutionsbegreb konsekvenser, ved at aktørernes fortolkning af erhvervspolitikken institutionelle forandring ikke kan stå alene, men må integreres og ses i sammenhæng med en deskriptiv opgørelse af erhvervspolitikken ’objektive sandheder’. I en afhandling om erhvervspolitikken institutionelle forandring i 90’erne gælder det med andre ord om først at identificere de givne og faktiske X’ere i den erhvervspolitiske styring, der giver aktøren/EM en særlig social status (Y), som er kollektivt forstået og accepteret af Erhvervsministeriets interessenter (C), for dernæst at undersøge, om X’erne anvendes på en ny og anderledes måde end tidligere.

Ved at analysere både X’erne og Y’erne får jeg en mere omfattende og mangfoldig beskrivelse af erhvervspolitikken institutionelle forandring end alene fokus på Y’s

meningsskabende status. Den deskriptive inkludering af X'erne betyder, at forandringens institutionelle karakter også kan opgøres i mere entydige og enkle kvantitative opgørelser for at få et overblik over feltet, uden at X'erne dog bliver fremstillet isoleret fra Y. Det er den kvalitative relation mellem X og Y ved forandringen af X, som denne afhandling fokuserer på, men den deskriptive opgørelse af X'erne understøtter den kvalitative analyse ved på forskellig vis og i forskelligt omfang omfang at undersøge og teste på kvantitativ vis, hvor meget X der skal til eller forudsættes for at skabe Y.

Relationen mellem X og Y og Searles vægt på det sproglige udsagn af 'X som Y' betyder, at officielle dokumenter m.m. er et godt metodisk udgangspunkt til at lokalisere og bestemme X'ernes institutionelle forandring som Y, uanset om det givne erhvervspolitiske udsagn er blevet en institutionel sandhed eller ej. Searles vægt på sprogets handlingsskabende kraft ('performative utterances') bringer dokumentlæsningen tilbage som en troværdig og gyldig kilde, om end den ikke kan stå alene. Officielle dokumenter m.m. er derfor ikke blot retorik, som måske korresponderer med den erhvervspolitiske virkelighed, som det ofte betragtes både fra et adfærds- og handlingsperspektiv, eller som jeg ofte har oplevet i interview, når de erhvervspolitiske aktører har taget afstand fra diverse officielle erhvervspolitiske redegørelser m.v. ud fra et argument om, at de ikke repræsenterer 'den erhvervspolitiske virkelighed', men blot er prosa - eller sågar lyrik³³.

Alt i alt har jeg fundet Searles institutionsopfattelse relevant, da han forbinder relationen mellem den fysiske verden og sproget, hvor en given funktionel praksis og kollektiv intentionalitet bestemmer, om et givet sproglig udsagn indebærer en institutionel sandhed. Samtidig har jeg fundet et legitimt akademisk forsvar for og forklaring på min tidlige ide om brug af 'styringsinstrumenter' til at lokalisere og bestemme erhvervspolitikken institutionelle forandring. I Searles terminologi er 'styringsinstrumenterne' de X'ere, der er udgangspunktet for at bestemme den erhvervspolitiske styrings institutionelle forandring.

³³ Denne afstandstagen har jeg paradoksalt også mødt hos flere embedsmænd fra Erhvervsministeriet uagtet, at netop Erhvervsredegørelserne har været omdrejningspunktet for udviklingen af erhvervsstrategien.

3.3. Erhvervspolitikens styringsinstrumenter – X'erne i forandringen

Med 'styringsinstrumenter' henviser jeg til, hvordan staten kan styre ved policy-instrumenter og herunder deres sanktionsmulighed. Statens autoritet hviler på magt, og i den hierarkiske statsform er det primært formaliseret ved love, men kan også finde sit udtryk gennem økonomisk og kommunikativ magt i form af midlerne penge og, hvad Erik Oddvar Eriksen (1993) kalder for 'overtalelse', som i ekstrem form er propaganda. Statens typiske sanktionsform er straf ved enten en bøde og/eller hæfte, men staten kan også sanktionere ved hjælp af penge som f.eks. ved standsning af udbetalinger af tilskudsmidler og ved kommunikation, om end det kun kan ske i en ikke-kontrolleret form ved at tilbageholde oplysninger, men uden sikkerhed for, at det har nogen sanktionerende effekt over for pågældende person eller gruppe.

Jeg vil i det følgende typologisere udøvelsen af autoritativ magt ud fra en metafor om 'styringsinstrumenter' og specificeret ved 'love, penge og information' eller mere formalistisk som 'legale, økonomiske og kommunikative instrumenter' hos Hans de Bruijin og Hans A.M. Hufen (1998)³⁴. De Bruijin og Hufen forstår 'styringsinstrumenter' som både et instrumentelt objekt på linie med en saks, en kniv o.lign. og som de politiske aktiviteter, der udviser samme karakteristika, og som er fokuseret på at påvirke og styre sociale processer (ibid.: 13-14). Forfatterens ærinde er imidlertidig en syntese, hvor objekterne ved lov, penge og informationer indgår i transformationen af politiske intentioner indtil aktiviteter og handling. I forhold til Searle (1995: 20-23) er der en vis korrespondance, idet han også tilskriver 'den objektive sandhed' (X'et) en 'handlingsskabende funktion' ('agentive function')³⁵ ud over dens symbolske og kollektivt accepterede værdi (Y).

Den følgende gennemgang af de tre styringsinstrumenter er baseret på de Bruijin og Hufens (1998) karakteristik:

³⁴ I Sverige er der imodsetning til Danmark en lang tradition for at arbejde og se på statens styring ud fra en sådan instrumentel normativ facon, eksempelvis hos Lundquist (1992), Rothstein (1994) og Petersson (1987).

³⁵ Finn Collin kritiserer (1997: 196) Searle for, at 'institutionelle sandheder' baseres på en implicit funktionel antagelse. På tilsvarende vis kan 'styringsinstrumenter' også kritiseres som udtryk for en implicit funktionalisme.

Det legale styringinstrument fungerer ikke kun ved dets instrumentelle funktion (straffen som sanktion), men også ved at garantere aktørerne eller borgernes integritet og uafhængighed af staten mod vilkårlig statslig indblanding og ved at standardisere statens handlinger gennem legalitetsprincippet. Dermed mindskes instrumentets effektivitet imidlertid. Lovgivning kræver kontrol og effektivering, hvilket staten måske ikke har kapacitet og ressourcer til, hvorfor stikprøve kontrollen ofte er den herskende kontrolpraksis, og alternative reguleringsformer både teoretisk (jf. kapitel 5.2.1.) og konkret erhvervspolitisk (jf. kapitel 7) har set dagens lys. Lovgivningens tvingende karakter kan møde social modstand, og lovgivningens reaktive karakter opfanger kun langsomt samfundets udvikling, f.eks. hvad der er moralsk rigtig og forkert, og ikke mindst sker lovens (negative) sanktionering og straf først, efter at lovovertrædelsen eller forbrydelsen er sket (ibid.: 17-18).

Det økonomiske instrument eller finansielle incitament (incentives) fungerer næsten på de omvendte præmisser af lovgivningen: Tilskud og afgifter fungerer ved en ikke-tvingende karakter, eksempelvis udløses mange afgifter først ved en aktiv eller forventet adfærd og det økonomiske tilskud er frivilligt for aktørerne at modtage, men er tilskuddet først accepteret, er modtageren både juridisk og især moralsk forpligtet over for staten til at udøve den støttede adfærd (f.eks. øget forskning og udvikling (F&U) på baggrund af ansøgning om tilskud til øget F&U).

En effektiv udnyttelse af instrumentet kræver af myndigheden et detaljeret kendskab til de faktorer og forhold, der bestemmer aktørernes adfærd, hvilket ofte ikke er tilfældet. Endvidere kræver instrumentet en præcis implementering for at opnå en effekt, bl.a. af instrumentets ikke tvingende karakter og muligheden for retslige sanktioner. Til trods for at der indgås en skriftlig projektaftale, som er juridisk forpligtende, er tilskudsaftalen 'ufuldstændig' ved sædvanligvis blot at indholde det overordnede formål og de formelle rammer for tilskudsperioden. Derved har tilskudsmodtageren mulighed for at skifte adfærd til ikke godkendte aktiviteter p.g.a. manglende opfølgings- og kontrolressourcer hos myndighederne. Når først tilskuddet er bevilget og sagsbehandlingen er overstået er det derefter en tidlidssag mellem myndighed og tilskudsmodtager, da sidstnævnte i afrapporteringsfasen frit kan skrive sig ud af en ændret, men ikke godkendt aktivitet (adfærd). Oftest bliver direkte snyd

og bedrag kun opdaget gennem stikprøvekontrol eller tilfældigheder, som f.eks. pressens medvirken og opklaring af en 'skandalesag', der oftest blot fører til en strammere tilskudsadministration inden for det pågældende program (ibid. side 18 samt egne erfaringer som sagsbehandler i Erhvervsfremme Styrelsen fra 1994 til 1997).

Myndigheden kan selvfølgelig formalisere og specificere *kontrakten*, som er løsningen inden for økonomisk teori på 'principal-agent' relationen (Kirsten Bregm, 1998), hvor 'principalen' og i dette tilfælde myndigheden aldrig har tilstrækkelig eller samme viden som 'agenten' og her - virksomheden som tilskudsansøger, hvorfor der er tale om et asymmetrisk informationsforhold, hvor kontrakten kan opveje asymmetriforholdet. I Danmark er der dog hverken politisk eller forvaltningsmæssig tradition for stramme og formalistiske tilskudsregler for at undgå snyd som eksempelvis i EU-finanserede tilskudsprojekter. Den åbne og uformelle *kontakt*-relation i Danmark synes at grunde i en opfattelse af, at det vil bremse alle de gode og reelle projekter og dermed vanskeliggøre realiseringen af de politiske mål.

Informationsinstrumentet eller informationsoverførsel er ifølge forfatterne et voksende instrument inden for offentlig forvaltning. Forklaringen er, at instrumenter, der hviler på 'obrigkeit', dvs. autoritet og tvang, skal fases ud og i stedet erstattes af 'overbevisningens kraft' som den faktor, der realiserer politikken udførsel. Informationsinstrumentet er et 'blødt' styringsinstrument forstået som, at det kun er effektivt, hvis det er i overensstemmelse med målgruppens værdi- og normopfattelse etc. Styringsmæssigt bliver problemet at forstå målgruppen og indrette f.eks. en informationskampagne ind mod denne. Endelig er det ikke sikkert, at der sker en adfærdændring, selvom målgruppens respondenter har modtaget og forstået budskabet. Det synes at være erkendelsen i de senere års offentlige debat om, at kampagner med 'løftede pegefingre' om tobak, alkohol eller trafik ikke har haft den store effekt³⁶.

³⁶ Dansk Røde Kors har også ændret indsamlingsstrategi: 'Folk stiller større krav til lodighed end tidligere. Det betyder, at vi ikke går ud og laver de her følelsesafpressende billeder i vores kampagner. Altså følelseporno. Tidligere kunne vi lave kampagner, hvor vi i den grad så små børn med fluer i øjnene. Det blev ikke brugt kynisk, men fordi vi vidste, at de virkede meget stærkt' (Røde Kors indsamlingschef til dagbladet 'Politiken', september 2000).

Erik Oddvar Eriksen (1993) skelner tilsvarende mellem magt, penge og overtalelse som statens styringsinstrumenter. Han beskriver præcist, hvad både styrken og svagheden ved informationsinstrumentet i form af 'overtalelse' er:

'Overtalelse er et vigtig styringsmedium for staten. Statens repræsentanter kan påvirke handlingsmønstre ved at give information og oplysninger til borgerne, og ved at give dem råd og anbefalinger. Staten kan på denne måde integrere samfunnsaktivitet og motivere til kollektiv handling uden at lokke med premier eller true med sanktioner' (ibid.: 265).

Men informationsinstrumentets styrke er samtidig også dets svaghed, da effekten er mere usikker end ved love og penge:

'Overtalelse som et instrument for manipulering er underlagt den strukturelle begrænsning at det må gøre brug af gensidig forståelse og tilgængelig kundskab formidlet gennem et fælles sprog for at kunne motivere til følgeberedskab. Som for de to andre styringsmedier kan grænserne for overtalelse lokaliseres i hvad som forstås og accepteres, men overtalelse erstatter ikke det talte ord, sådan som penge og magt tydeligvis gør det ved at de mere entydigt knytter handlinger til beregnelige resultater. I overtalelsesmediet er der indbygget langt svagere kalkulations- og kontrolmekanismer i forhold til penge og magt. Følgelig er det et medium med langt svagere styringskapacitet. Dette styringsmedie tillader mindre grad af objektiv kalkulation - man kan ikke være sikker på, hvad konsekvenserne bliver', (ibid.: 273-274).

I praksis optræder de tre styringsinstrumenter ofte sammen, da f.eks. en ny lovs implementering og effektivitet forudsætter kendskab til loven. Tilsvarende er det økonomiske styringsinstrument lovreguleret i mere eller mindre grad, f.eks. blot ved en rammelov eller bekendtgørelse, og ligesom med lovgivningen forudsætter f.eks. tilskudsprogrammet ofte en informationskampagne for at blive kendt og benyttet. Oddvar Eriksen beskriver relationen mellem de tre styringsmedier:

'Overtalelse er vigtig for at undgå udstrakt brug af magt (ret) og penge, men den støtter også op under disse, så at de kan virke efter hensigten og kan afgrænses til sine egentlige domæner' (ibid.: 271).

Analytisk fastsætter anvendelsen af 'styringsinstrumenter', hvad der er genstanden og X'et for erhvervspolitikken institutionelle forandring. Begrebet 'styringsinstrument' og dets dobbelte karakter af både objekt ('das ding an sich') og subjekt forstået som aktørernes handlingsbaserede fortolkning af styringsinstrumentet forudsætter en analyse af begge forhold for at konstatere og bestemme, om styringsinstrumenterne indgår og anvendes af EM som 'institutionelle sandheder' på nye og anderledes måder. Denne dobbelthed i min institutionsopfattelse har også konsekvenser for,

hvordan jeg i næste kapitel opfatter og definerer institutionel forandring. Ved både at betone institutionernes begrænsende og muliggørende egenskab på aktørernes valg og adfærd medfører det en forståelse af institutionel forandring som noget, der vanskeligt sker, men dog er muligt. Centralt til at forstå forandringens forudsætninger er begrebet 'kontingens'.

Kapitel 4. Social forandring – et skridt frem og to tilbage?

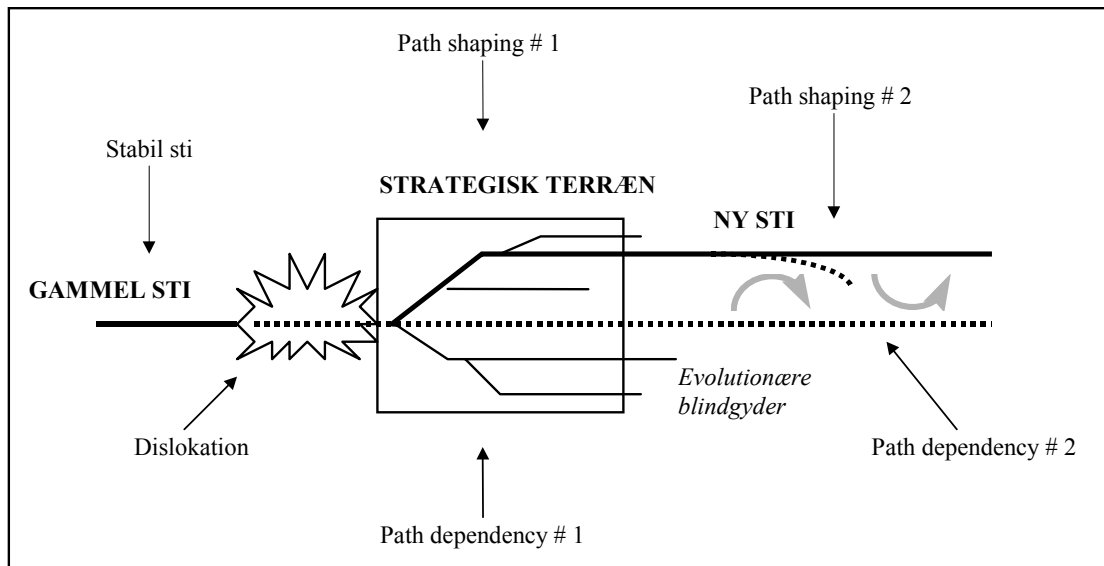
4.1. Forandringens stabilitet

I dette kapitel indkredser og præciserer jeg min institutionelle forandringsforståelse med henblik på at udvikle et analytisk forandringsbegreb. Frem for en teoretisk afklaring af forskellige forandringstypologier finder jeg det faktisk mere analytisk relevant at anvende og forankre forandringsbegrebet gennem konkrete empiriske studier, da forandring er et analytisk komplekst og dynamisk begreb, der vanskeligt lader sig entydigt definere og nemt ender i subtile, men også spekulative pointer.

Det analytiske udgangspunkt tager jeg i Klaus Nielsen m.fl. (1995) og deres dialektiske forståelse af social forandring, der tager højde for både 'sociale kræfters valg' inden for ellers 'socialt betingede valg'. Metaforisk beskriver de denne dialektiske forståelse som: 'stiskabende valg' ('path-shaping') inden for ellers 'stihængige valg' ('path dependency') (ibid.: 6-7). Selvom det analytiske niveau er på makro-(polity)-niveau i forhold til mit meso-niveau af forvaltningspolitik, er deres analytiske forandringsposition et godt bud på, hvordan institutionel forandring skal gribes an og forstås. Ved at lægge vægt på både 'det sti-skabende og det stihængige' ved aktørers valg og adfærd indtager Klaus Nielsen m.fl. en midtsøgende position mellem aktørvoluntarisme (som i rational choice) og stukturdeterminisme (som i marxismen)³⁷.

Jacob Torfing (1999: 31) udlægger denne teorieklektiske forståelse af forandring som '*path-shaping strategies in a path-dependent context*'. Torfing illustrerer forandringens kompleksitet ganske godt i følgende heuristiske model af 'the dialectics of path-shaping and path-dependency'. Forandring sker her inden for en given strukturel kontekst og begrænsning.

³⁷ Denne pragmatiske position synes i dag at være fremherskende indenfor institutionel teori, der ikke benytter sig af en metodologisk individualisme. Et eksempel af nyere dato inden for studiet af forvaltningen er Peter Bogason (2000a), som ophæver aktør-struktur dikotomien med introduktionen af en 'actor-cum-structures' forståelse, hvor strukturerne ses som både en ressource og en begrænsning for aktørerne.



Figuren fortæller, at institutionel forandring sker ved en 'revolution', eller hvad Torfing kalder for 'dislokation'³⁸. Herefter følger en åben politisk kamp eller en diskursiv kamp om at bestemme 'den politiske dagsorden' (hegemoni). Udfaldet af denne kamp afhænger både af aktørernes valg og den givne strukturelle magtfordeling. Men forandring er mulig og kan resultere i en ny sti, men og her er det, at den dialektiske forståelse har en vigtig pointe, selv ved skabelsen af en ny sti forstået som 'samfundsmodel', eller hvad Torfing (ibid.: 32) kalder 'mode of development', vil denne stadig være betinget af den gamle sti og/eller interagerer med den gamle sti. Klaus Nielsen m.fl. (1995) bruger 'Murens fald' i Østeuropa i 1989 og den hurtige overgang til markedsøkonomi som eksempel på, hvordan den gamle sti og samfundsmodel - det tidligere planøkonomiske system – stadig præger de økonomiske aktiviteter og normer for økonomisk adfærd i de østeuropæiske lande. Til trods for 'fløjls'-revolutionen i 1989 i Østeuropa bærer disse lande stadig på en 'institutionel arv og tankegods' fra det tidligere regime.

Analytisk indebærer denne forståelse, at forandring kan ske som illustreret i figuren ovenfor, men at den altid er institutionel sti-afhængig. En sådan post-strukturalistisk forandringsopfattelse indebærer, at selvom det analytiske fokus lægges på forandringen, så er forandringens skygge – stabiliteten – altid til stede og nærværende.

³⁸ Et begreb Torfing har hentet fra Ernesto Laclau (1990: 65-67).

De givne sociale strukturer i form af regler og normer skaber en social orden, som følger med ved en radikal forandring og omvæltning. Men det er vigtigt at understrege, at relationen forandring-stabilitet ikke indfinder af 'sig selv' eller 'naturligt' efter en given periode. Det er analytisk vigtigt at undgå at betragte forandring teleologisk og som formålsbestemt med henblik på at skabe en ny social orden. Et sådant analytisk udgangspunkt reducere nemlig let forandring til et tidsmæssigt isoleret fænomen indimellem to perioder af stabilitet (Anders Esmark, 1998). Det er i denne sammenhæng, at begrebet 'kontingens' er vigtigt til at forstå forandringens dobbelthed eller dialektik mellem nye og gamle stier.

Kontingens kan defineres som, 'at forholdene kunne være anderledes' (Jens Christian Jacobsen, 1995: 95). At al social forandring er *kontingent*, betyder blot, at en given forandring (og dens stabilisering) ikke er forudbestemt som det eneste mulige og nødvendige udfald. Kontingent-begrebet er kernen i den postmoderne analyse og er et befriende opgør med både aktørvoluntarismens intentionalitet og strukturalismens overdeterminisme, som forklarer al social forandring som enten *villet eller forudbestemt*³⁹. I stedet indebærer kontingensbegrebet, 'at alt kan være anderledes'⁴⁰. På den led er kontingens begrebet analytisk spændende og synes logisk rigtigt. Når den sociale virkelighed er konstrueret, er der ingen naturlige 'lovmæssigheder', der skal overholdes for at skabe en given forandring. Aktørernes valgmuligheder synes uendelige, og kontingens antagelsen rummer et stort kritisk og emanciperende potentiale med erkendelsen om, at 'alt kan være anderledes'. Men her er det, at forandringsforståelsen ovenfor om stiafhængige strukturer sætter en kæp i begejstringens hjul ved at påstå, at selvom 'alt kan være anderledes', resulterer aktørernes frie valg ofte i en *kontingent stabilisering*, og *regulariteter* forekommer i det sociale system, selvom det ikke er 'lovmæssigheder' i klassisk forstand efter 'the cowering law'-modellen med uafhængige og afhængige variable. Det er her, begrebsparret 'kontingent nødvendighed' bliver en nyttig forståelsesramme.

³⁹ For uddybning og kritik af det postmoderne, se Allan Dreyer Hansen (1995).

⁴⁰ Tracy B. Strong gav på COS ph.d. konferencen i februar 1998 en god udlægning af kontingensbegrebets radikalitet og kritiske potentiale som, altid at kunne teste og stille spørgsmål ved en given social orden. Strong's eget eksempel var ægteskabet: '[...] where the shadow of the divorce today is ever present and where one can call it into question' (skrevet ned under forelæsningen og efter hukommelse).

4.2. Kontingent nødvendighed

Bob Jessop (1990) er en af flere realister, der opererer med det umiddelbart selvmodsigende begrebspar 'kontingent nødvendighed' til at forklare de kausale processer, der foregår i den reale verden. Kontingent nødvendighed er en forkortelse for, hvad Jessop kalder 'contingently realized interactive necessities' og dækker over 'den ikke nødvendige interaktion af forskellige kausale kæder, hvis nødvendige udfald kun kommer fra og baseres på de kontekstbestemte kausale kæder' (ibid.: 10-12).

Kontingens-begrebet er Jessops afsæt til at forhindre en gentagelse af den teleologiske forklaring i marxismen om, at uanset hvad der sker, så er det forudbestemt og så og sige indbygget i det kapitalistiske systems akkumulationsstrategi for merværdi.

Andrew Sayer (2000)⁴¹ uddyber som 'kritisk realist', hvordan kausaliteten er betinget af en 'kontingent nødvendighed':

'Because events are not-determined before they happen but depend on contingent conditions, the future is open – things could go in many different ways. Yet when looking back at changes and explaining them, it is easy to imagine that what did happen was always the only thing that could have happened; hindsight can sometimes be a dubious benefit. One of the temptations of social explanation is to suppress acknowledgment of the fact that at any instant, the future is open, things can happen differently, because once something does happen it is closed', (ibid., kapitel 1: 11-12).

Med andre ord, fremtiden er åben for valg, men når de først er taget, 'fanger bordet', og valgene er irreversible. Det er ikke muligt at 'begynde på en frisk'. Selvfølgelig kan nye og fremtidige valg fortages, men det sker inden for en kontekst bestemt af fortidige valg. Kontingent-begrebet fortæller, at der hele tiden er uanede muligheder, men at nogen er umulige eller vanskelige at realisere grundet de tidligere valg.

Andrew Sayer eksemplificere ganske klart, hvordan kontingent nødvendighed skal forstås:

[...] Thus it is contingent whether a football team is amateur or professional, but once it goes professional, then new conditions and demands necessarily come into being, such as increased need for income to cover pay of its employees [...]. Again, it is contingent whether it raises money by becoming a public company, but if it does, then according to the rules governing

⁴¹ Citaterne nedenfor er fra udkast til bogen. Udleveret på metode kursus 'Critical realism and Social Research' med Andrew Sayer. Institut for geografi, Københavns Universitet, juni 1999.

shareholders' right, it becomes susceptible to the influence of shareholders and the threat of takeovers' (ibid.: 13).

Er der truffet et valg, udelukker det nogle kausale relationer at finde sted for tilgængæld at forstærke nogle andre, som igen giver nye valgmuligheder. Vægten på både kontingens og nødvendighed fører analytisk til den ovenfor præsenterede forandringståelse, hvor radikal forandring kan ske, men at det altid sker ud fra en given social orden, der begrænser forandringens radikalitet. I relation til en forvaltningspolitisk analyse af den institutionelle forandring i erhvervspolitikken styring gør Bob Jessop (1998) selv brug af Fritz Scharpfs metafor om forandring 'i skyggen af hierarkiet' til at beskrive forandringen ved den interaktive metastyring:

'This emerging meta-governance role means that networking, negation, noise reduction, and negative coordination⁴² take place 'in the shadow of hierarchy' (ibid.: 43).

Oversat til denne afhandlings analytik betyder citatet, at forandringen i erhvervspolitikken sker indefra og i skyggen af det legale, økonomiske og informative styringsinstrument, samtidig med at styringen indebærer nye processer og aktiviteter. Denne forståelse af forandring som både noget nyt og gammelt betinger, at institutionel forandring hverken er eller skal findes alene i det gamle eller det nye. I næste kapitel vil jeg definere mit forandringsbegreb ud fra denne forståelse.

4.3. Erhvervspolitikken institutionelle forandring – definition og afgrænsning

Jeg definerer erhvervspolitikken institutionelle forandring som:

Når erhvervspolitikken enten føres på nye måder i brugen af den hierarkiske autoritetsform ved love, tilskud og overtalelse eller alene ved en interaktiv styringsform.

Definitionens første del om 'nye måder' indebærer, at erhvervspolitikken institutionelle forandring altid vil være en stabil og gradvis udvikling, da det nye og forandrede vil have reminiscenser af de gamle og tidligere etablerede 'institutionelle sandheder' - love, tilskud og overtalelse. Definitionens anden del om muligheden for

⁴² Jessop definerer 'negative coordination' som: 'taking account of the possible adverse repercussions of one's own actions on third parties or other systems and exercising self-restraint as appropriate' (ibid.: 33).

alene en interaktiv styringsform er medtaget for empirisk at være åben over for iagttagelsen af et eventuelt radikalt skift i styringsrationaliteten (jf. kapitel 5.2.). Det vil være for analytisk negativt og udtryk for en teknokratisk tankegang og værdisæt ikke også at opfatte institutionel forandring som, når staten *ikke* gør brug af sin hierarkiske autoritet og sanktionsmulighed, uagtet sandsynligheden for at det vil ske.

Definitionen fastsætter også en analytiske grænse for, hvornår der ikke er tale om institutionel forandring i erhvervspolitikken. Der er *ikke* tale om erhvervspolitisk institutionel forandring, når EP *alene* føres med økonomiske ressourcer og legitim magtanvendelse - altså med andre ord *alene* føres med love, penge og overtalelse. Derved afskærer jeg analytisk hovedparten af den erhvervspolitiske dag-til-dag styring med at revidere, evaluere, erstatte og fremsætte nye love og initiativer⁴³.

Definitionens vægt på en poststrukturel forståelse af 'stiafhængighed' (jf. kapitel 4.1.), hvor hierarkiet fortsat kommer til udtryk i de nye styringsformer, har som formål at udtrykke en analytisk skepticisme over for den i øjeblikket allestedsnærværende tro på forandringens radikalitet til enten på helt nye måder at løse samfundsproblemer eller til at medføre helt nye aktørroller og identiteter (jf. kapitel 4.4. nedenfor). Omvendt forudsætter definitionen også, at den hierarkiske styring sker på nye måder og kan ske i nye former, men det er så en empirisk opgave at fastslå, hvor radikal den faktiske institutionelle forandring er.

For at præcisere mit forandringsbegreb vil jeg i det næste kapitel kort placere min forståelse af institutionel forandring i forhold til de to overordnede teoretiske positioner i den danske forvaltningsforskning.

4.4. 'Intet er sket' eller 'Intet har været' – og 'intet kommer af intet'

Jeg tager udgangspunkt i Werner Janns kategorisering af den danske forvaltningsforskning som bestående af to forskningsskoler, der resulterer i

⁴³ I kapitel 5.5. relateres denne afgrænsning til begrebet 'svigt' ('failure') og i forhold til at fastsætte kriterierne for 'interaktiv metastyringssvigt'.

henholdsvis '*Intet er sket*'- eller '*intet har været*'-konklusioner om den danske forvaltning⁴⁴.

'*Intet er sket*' repræsenterer de ny-institutionelle teorier om socialiserede aktører inden for givne strukturer som f.eks. sondringen mellem 'stat-marked', hvor aktørerne analytisk antages at agere ud fra en nødvendighedslogik, uanset om der antages en stringent rationel konsekvenslogik eller en hensigtsmæssighedslogik som hos March og Olsen (1989). Det normative udgangspunkt er som regel funderet enten i legitimitets- eller effektivitetshensyn⁴⁵ eller kombinationen af begge, og uanset om den institutionelle forandring er sket planlagt eller ikke planlagt (Marianne Antonsen m.fl.: 20, 2000). I analyser af institutionel forandring fremhæves stabilitet og kontinuitet som grundlæggende karakteristika ved f.eks. offentlige organisationer, uanset om det teoretiske udgangspunkt er rational choice eller post-strukturalisme. Peter Munk Christiansen (1998b) noterer, at den rationelt funderede institutionelle teori generelt har nemmere ved at forklare institutionel stabilitet end forandring.

Den analytiske konsekvens af denne tilgang til institutionel forandring bliver let en indbygget konservatisme eller bias, hvorefter en social orden altid vil indfinde sig og finde et nyt leje efter en periode med forandring, og hvor det gamle og tidligere altid vil være til stede i nutiden⁴⁶. Institutionel forandring bliver herefter, at formen kan forandres f.eks. ved et nyt ministerium, et nyt erhvervspolitisk initiativ eller program, mens indholdet *essentielt* er uforandret eller det samme som tidligere.

'*Intet har været*' repræsenterer heroverfor en ny og voksende socialt konstruktivistisk forskningsretning der, til trods for forskellige genstandsfelter bygger på den samme

⁴⁴ Werner Jann er professor på Potsdam Universitetet i Tyskland og deltog på Hindgavl konferencen i april 1999 om 'Forvaltning og forskning år 2000 – status, udfordringer og tendenser'. Werner Jann karakteriserede forskningsretningerne på engelsk som 'Nothing has happen' or 'nothing has been'. Jf. også Peter Bogason (2000b), der identificerer i alt fem skoleretninger.

⁴⁵ Som f.eks. hos Torben Beck Jørgensen (1996: 8): 'Den (forvaltningspolitikken) er vigtig, alene fordi organiseringen af et forvaltningsområde påvirker, hvad der kommer ud af forvaltningen: resultaterne. Opfattet på denne måde er en forvaltningspolitik et svar på spørgsmålet: hvorledes opbygges en forvaltningsorganisation, således at politikernes intentioner bedst muligt realiseres?'

⁴⁶ Asbjørn Nørgaard tilkendegav i sit oplæg på Hindgavl og med adresse til Werner Jann, at en historisk tilgang let har en indbygget tendens til hele tiden at se 'gammel vin på nye flasker', hvorved noget faktisk nyt eller forandret overses.

epistemologiske analytik om at afdække, hvordan sproget kontingent konstruerer den sociale virkelighed. Det lingvistiske udgangspunkt og antagelsen om kontingens indebærer, at social forandring og stabilitet altid er til stede.

Overordnet kan der identificeres to analyseretninger og 'skoler'. Den første retning udgøres af miljøet omkring det oprindelige forskningsprojekt 'forhandlingsøkonomi' og fokuserer på, hvordan den autoriserede magts forskellige systemer diskursivt dannes, opretholdes og forandres inden for det repræsentative demokrati- og markedssystem (Ove K. Pedersen & Klaus Nielsen, 1990). Den anden 'skole' er centeret omkring governance-begrebet og brugen af såkaldt 'bottom up' metode til studiet af det lokale demokrati, og hvordan den interaktive styring skaber nye relationer, identiteter og roller for de involverede aktører både inden for og uden for de bærende politiske institutioner (Henrik Bang, Jens Hoff og Allan Dreyer Hansen, 2000). Effekten af denne transformation diskuteres ud fra en forståelse af 'governmentality' – et begreb hentet fra Foucault⁴⁷.

Inden for den første og 'forhandlingsøkonomiske' retning er formålet at problematisere det som umiddelbart tages ontologisk for givet (Niels Åkerstrøm Andersen og Peter Kjær, 1996c). Eksempelvis problematiserer Anders Esmark (1998) ny-institutionalismens forandringsbegreb for at reducere forandring til en ontologisk kategori mellem to perioder af stabilitet. Frem for en lineær tids- og kausalopfattelse af forandring som eksogen i forhold til stabilitet skal forandring og stabilitet i stedet ses som to sider af samme sag, hvor diskursen 'stabilitet' er en form for forandring, men som sættes og afgrænses på en anden form end den diskursive forandring. Det er en systemteoretisk forandringsståelse hentet i Niklas Luhmanns teori om sociale systemers selvgenering ('autopoiesis'), hvor forandring handler om 'diskontinuitet i kontinuiteten', ud fra hvordan sociale systemers enhed sættes (Niels Åkerstrøm Andersen, 1994). I studiet af forvaltningspolitik betyder det, at studiet af forandring handler om 'styringens selvmoderniseringsproces':

⁴⁷ Mitchell Dean (1999: 16) definerer governmentality som: *'It deal with how we think about governing, with the different mentalities of government'* og med 'tænkning' forstår Dean en kollektiv eller samfundsmæssig aktivitet.

'Styring kommer i høj grad til at handle om at formulere de forestillede rum og fremtidsbilleder, som de mange centre anvender som referencerammer, når de tilrettelægger deres egne selvmoderniseringsprocesser' (Niels Åkerstrøm Andersen, 1995: 43).

Den anden og 'bottom up'-retning problematiserer ligesom 'forhandlingsøkonomien' den gængse lineære udviklingsopfattelse af institutionel forandring ud fra en teoretisk antagelse om kontingens:

'Udviklingen drives frem af mange forskellige kræfter, og den har derfor en lille indre konsistens. Den er fuld af kontingens, paradokser og brudflader..... Kontingens ses måske mest tydeligt i dekoblingen mellem de lokale og nære og de nationale/transnationale politisk/administrative institutioner', (Henrik Bang, 1999: 17).

En konsekvens af kontingensantagelsen ses f.eks. i 'Demokrati fra Neden'-projektet, hvor formålet ikke er et studie om institutionel orden, da der antages vekslende grader af forandring og stabilitet i en transformativ proces (Bang, Hoff & Hansen, 2000: 11). Kontingensantagelsen indebærer også en 'bottom up'-metode, hvor forskningsprocessen starter ved problemet, og hvordan det opleves af feltets aktører, frem for en indkredsning og beskrivelse af problemet 'fra oven' og ud fra den givne administrative struktur og inddeling (Peter Bogason & Eva Sørensen, 1998). 'Bottom up'-metoden kan ses som et forsøg på at bryde og bevidst udfordre den gængse og velkendte brug af begrebspar som 'stat-marked' og 'aktør-struktur' eller metaforer som 'i skyggen af hierarkiet'. Da sådanne epistemologiske struktureringer ikke på forhånd er givet, åbner det op for beskrivelser af anderledes politiske og demokratiske relationer 'i skyggen af netværket'. Indtil nu har dette 'feltarbejde' foregået i det lokale demokrati for at afdække den offentlige forvaltnings grænseflader eller 'forposter til civilsamfundet' (Bang, Hoff & Hansen, 2000).

'Intet har været'-positionen repræsenterer med andre ord en *anti-essentialisme*, som indebærer en analyse af analysen, da brugen af begrebspar og metaforer ikke på forhånd kan tages for givet. Resultatet af denne tilgang fører ofte bevidst til 'opdagelsen af radikalt nye og anderledes fund' for at problematisere og kritisere den gængse og implicitte forståelse af den sociale virkelighed. Der er intet 'das ding an sich' og således heller ikke noget om 'erhvervspolitikens institutionelle forandring'.

I forhold til denne forenkede karakteristik af forvaltningsforskningen i Danmark vil jeg ud fra Werner Janns kategorisering kalde min analyseposition for '*intet kommer af*'

intet'. Min analyseposition har et vist overlap med begge retninger, uden at jeg dog vil påstå, at de er sammenfaldende eller udtryk for en syntese af de to forskelligartede analysestrategier. Det er ikke muligt at forene de to 'skoler', dertil er både erkendelsesinteressen og analytikken for forskellige og inkompatible.

4.5. 'Intet kommer af intet'

Min analyseposition 'intet kommer af intet' overlapper i et vist omfang de to hovedretninger i dansk forvaltningsforskning til trods for en grundlæggende forskellighed imellem dem. I forhold til 'intet er sket'-positionen opererer jeg også med en realistisk ontologi, hvor der er aktører, og hvor institutionerne i høj grad bremser aktørernes adfærd, hvorfor valg ofte er stiafhængige eller indlejret i den sociale tradition eller 'arv'. Ikke blot at der altid er et vist tidsefterslæb mellem en organisatorisk forandring og aktørernes rutinerende og satisficerende adfærd, men også at forandringens karakter hovedsagligt og for det meste fortsætter i det samme institutionelle spor, om end praksis måske kaldes for noget nyt. Det betyder ikke, at forandringen ikke kan resultere i noget radikalt nyt, eller noget nyt forsøges – for det sker også og følges op af nye anderledes aktørrelationer, men det er ikke sikkert, at det har nogen effekt på omgivelserne⁴⁸. Med andre ord: en ny erhvervspolitik søsættes og følges op med en række nye aktiviteter, men de 'dør ud' efter endt kampagnetid og får ingen som helst konsekvens for f.eks. virksomhedernes konkurrencebetingelser, da de ikke er blevet institutionelt forankrede.

Forskellen mellem 'intet er sket' og min analyseposition kommer til udtryk i den epistemologiske behandling af forandringens kausale karakter, hvor 'intet er sket'-positionen behandler forandring som præget af essentialisme, dvs. at de sociale systemer har en indbygget 'natur' eller formål, hvorfor forandring sker hensigtsmæssig og enten ud fra et effektivitets- og/eller legitimitetshensyn. Heroverfor behandler jeg forandring som kontingent betinget, hvor forandringen har et begrænset udfaldsrum, men kan ske på mange måder, og hvor forandringen ikke analyseres ud fra en tro på nødvendigheden af forandring med henblik på at genskabe en ny stabil periode med social orden og harmoni.

⁴⁸ Richard W. Scott (1987) skelner mellem output og outcome, hvor sidstnævnte er effekt.

I forhold til 'intet har været' positionen er forholdet omvendt. Ligheden er den epistemologiske antagelse om forandringens karakter af kontingens, mens forskellen vedrører den ontologiske opfattelse, hvor jeg ikke reducerer al ontologi til et spørgsmål om epistemologi, dvs. at kun sprog og kommunikation eksisterer (Niels Åkerstrøm Andersen, 1994: 21-22). Ved at forudsætte en realistisk ontologi antager jeg, at institutionel forandring ikke blot er afhængig af sprogets kontingente karakter, men også at det opnår status som institutionel sandhed ved aktørernes kollektive tilslutning⁴⁹. Analytisk indebærer denne forskel, at jeg ønsker både at lokalisere og bestemme styringsinstrumenternes kontingente institutionalisering og forandring - hvordan sker forandringen, og hvor meget er forandret i både ontologisk og epistemologisk forstand? Jeg kan også udtrykke ambitionen som, at når forandringen er lokaliseret ved nye diskursive grænsedragninger, hvordan og hvormeget omsætter diskursen så i nye regulative og konstitutive regler og normer? Til det formål har jeg med John Searles institutionsbegreb argumenteret for en 'social realitet' eller 'epistemologisk objektivitet' for empirisk og ud fra en fortolkningsskala at kunne kategorisere og kvantificere forandringens institutionelle karakter såvel som kvalitativt til at vurdere dens styrke. Metodisk indebærer forskellen også, at jeg med de tre gennemførte casestudier søger kvalitativt at bekræfte det analytisk generelle eller typiske ved den faktiske forandring, mens 'intet har været'-positionen ofte vælger det 'ekstreme casestudie', som er et radikal atypisk eksempel (Bent Flyvbjerg, 1991a: 149-150). Formålet med det 'ekstreme casestudie' er klart og entydigt at beskrive, hvordan den givne sociale orden er blevet etableret og konstrueret gennem tiden, og hvor det analytisk 'ekstreme' også hjælper til med at fremstille budskabet på en spektakulær og nyhedsskabende facon (jf. kapitel 6.8.).

Med konteksten sat har jeg også fastlagt rammerne for 'erhvervspolitikens institutionelle forandring'. Forandringsbegrebets strukturelle fundering betyder, at der er sat låg på analysens og konklusionens udfaldsmuligheder – selvom alt i princippet er muligt – kontingent - for den erhvervspolitiske styring. Der er ingen formelle politiske eller juridiske begrænsninger på erhvervsministeriets initiativret, men

⁴⁹ Dorte Pedersen (1998) synes også at operere med både en konstruktivistisk og objektivistisk metode ud fra Bordieu & Wacquant's ide om 'a double reading of social facts' (1992: 7).

hvorvidt forandringen bliver institutionel sand, fordrer en kollektiv opbakning og praksisopfølgning.

I det næste kapitel skal jeg præsentere min analytik, og hvordan jeg har indkredset den institutionelle forandring i erhvervspolitikken igennem 1990'erne. Udgangspunktet har været et ønske om at kunne lokalisere og påvise, hvor og hvordan der er sket en institutionel forandring i hierarkiet og dets styringsinstrumenter.

Kapitel 5. Forandringens analytik – Styringens dilemmaer

5.1. Dilemmaer – forandringens lokalisering og kontekst

‘I den græske retorik er et dilemma en figur, der opstiller to muligheder, der udelukker hinanden, og som hver for sig vil føre til vanskeligheder, noget urigtigt eller noget betænkeligt. Et dilemma kan derfor ikke løsesEt dilemma kan kun håndteres’ (Torben Beck Jørgensen, 1999: 56).

Med dilemma-begrebet kan erhvervspolitikken institutionelle forandring lokaliseres ud fra, hvordan Erhvervsministeriet har håndteret de dilemmaer, der opstår omkring brugen af de erhvervspolitiske ’styringsinstrumenter’. Rod Rhodes og Mark Bevir (1998) anvender ligeledes dilemmaer til at analysere forandringer i politik, og disse lokaliseres ud fra aktørernes kontingente reaktion på dilemmaer, som skaber diskontinuitet. Om diskontinuitet hedder det:

‘At some key moments, of course, the process of change is especially dramatic and rapid. Here a focus on key periods and key cases, on dilemmas, provides a way of grappling with the moments that have produced discontinuities in British governance’ (ibid.: 10).

Alt i alt betyder denne forandringsforståelse, at en given institutionel forandring i erhvervspolitikken er kontingent betinget, men opstår på et givet tidspunkt og sted ved håndteringen af et dilemma, som tager sit udgangspunkt i sporene af den tidligere erhvervspolitiske styringspraksis.

Claus Offe (1985) har i en glimrende artikel beskrevet, hvorfor der opstår dilemmaer i den offentlige administration. Offe forklarer dilemmaernes opståen som en udvikling fra ’en bureaukratisk formal rationalitet’ og til en ’systemfunktionel rationalitet’, som er ’bureaukratiets opfyldelse af omgivelserne funktionelle krav’ (egen oversættelse). Udviklingen i rationalitetsformer og de dilemmaer, de skaber, skyldes en grundlæggende systemkonflikt mellem den liberale retsstats indretning og de øgede krav og behov som stilles af et højtudviklet kapitalistisk samfund⁵⁰.

⁵⁰ Som tidligere beskrevet om årsagen til den interaktive metastyling opståen giver denne afhandling *ikke* svar på hverken den interaktive metastyling og styringsdilemmaernes opståen og årsag. Bob Jessop (1990) forklarer selv årsagen som en overgang fra ’fordisme og til ’postfordisme’ som er en ny type af kapitalistisk produktionsform karakteriseret ved ’fleksibel specialisering’. Atter andre ser ikke kun årsagen til de ændrede styringsforhold som relateret til ændring i produktionsformerne, men også at styringen forandres pga øget individualisering eller udtrykt som ’at folk vil selv’ (Yeatman, 1994).

Claus Offes pointe med dilemmafiguren er, at staten ikke kan løse og indfri de divergerende krav selv ved en '180 graders vending' til fordel for den systemfunktionelle rationalitet⁵¹. Forklaringen er, at offentligheden ikke tillader staten og den offentlige sektor at forfølge en systemfunktionel effektivitet, som den ikke desto mindre forventes at efterstræbe:

'The environment does not fully permit the administrative system to pursue the very same rational schema of goal-oriented action which it at the same demands from the administrative system' (ibid.: 306).

Inden for retspolitiske studier udtrykkes dette tilsyneladende paradoksale forhold i konflikten mellem retssikkerhed og effektivitet, hvor tendensen er at understrege behovet for borgerens retssikkerhed (Karsten Revsbech, 1992). Kravet om at overholde retssikkerhedsprincipperne er med til at sikre statsmagtens legitimitet som autoritet, selvom prisen eller 'alternativomkostningen' bliver et velfærdstab.

For Claus Offe resulterer dilemmaet i løsninger, som aldrig samtidig tilfredsstillende succeskriterierne inden for begge rationalitetsformer. For Offe er løsningen i stedet:

'It seems that the search for new, adequate problem-solving strategies inside the administration can succeed only in oscillating between the two sides of this dilemma, but not in resolving the dilemma itself' (ibid.: 307).

At følge 'tidens pendul' ser Offe som at 'følge reglerne' og 'levere tilfredsstillende politiske løsninger'. Af eksempler på sådanne forsøg fremhæver Offe personalerekrutteringen i valget mellem jurister eller generalister, hos hvem effektiv administrativ ledelse er forventet⁵². Et andet eksempel er valget mellem centralisering eller decentralisering af den offentlige administration. For Offe er de konkrete valg ikke sammenfaldende, men kan variere inden for de forskellige sektorer afhængig af tidligere erfaringer. Det er derfor muligt samtidigt at observere tendenser på centralisering og decentralisering inden for forskellige områder.

⁵¹ Claus Offe beskriver dilemmaet elegant ud fra en input-output metafor om forvaltningens legitimitetsbetingelser. Jf. Nils Bredsdorff (1997) for en uddybende beskrivelse og kommentar til input-output metaforen.

Nils Bredsdorff (1997) understreger vigtigheden af, at se dilemmaerne hos Claus Offe som udtryk for et kontinuum uden en entydig og ensrettet tidslinie. Det er ikke sådan, at den systemfunktionelle rationalitet fuldstændig er ny og har afløst den bureaukratiske formalrationalitet og dertil hørende organisations- og forvaltningsprincipper. Bredsdorff (ibid.: 15) skriver:

'Rationalitetsmodsatningen er ligeledes hverken ny eller gammel men forskellig i hver historisk periode. Nogle af de modsatrettede begreber kan forsvinde mens andre har karakter af grænsedragninger, som derfor ofte ændres i indhold men ikke i form'.

Bredsdorffs kommentar og henvisning til 'modsatrettede begreber' er de forvaltningspolitiske dilemmaer, som han selv har udviklet på baggrund af Offes artikel. Venstresiden af dilemmaet er udviklet med inspiration fra 'refleksiv ret' eller procedural ret (ibid.: 15)⁵³. Højresiden er nøglebegreberne fra Max Webers idealtypiske bureaukratiforståelse, som var ensbetydende med en konstant og ubønhørlig anvendelse af legale normer⁵⁴. På baggrund heraf opremser Bredsdorff følgende forvaltningspolitiske dilemmaer: 'Uensartethed – Ensartethed', 'Tradition – Bevidst planlægning', 'Polycentri – Enhedsadministrationen', 'Særinteresser – Almeninteressen', 'Proverbs' – Videnskabelighed', 'Procedure – Målopfyldelse' samt 'Decentralisering – Centralisering'.

Eva Sørensen (COS-seminar, marts 1999) opstiller ligeledes følgende begrebspar, som den forvaltningsmæssige styring må balancere indimellem: 'Netværk – Hierarki', 'Autonomi – Centralisering' og 'Problemløsning – Regelstyring'. Eva Sørensens typologi er ligesom hos Bredsdorff et forsøg på at indkredse, hvordan forvaltningen i dag kan og må håndtere dilemmaet, hvor venstre side ligeledes repræsenterer det nye og måden at balancere mellem de to modsatrettede systemkrav.

At tendensen er international, bekræftes hos Jan Erik Lane (1994). Her opstiller Lane følgende begrebspar til at beskrive forandringen fra 'offentlig administration' og til

⁵² Nils Bredsdorff (1997) beskriver denne udvikling som, at Herbert Simons 'Administrative Man' har vundet over Max Webers 'Bureaucratic Man' i efterkrigstiden.

⁵³ For uddybning af 'refleksiv ret' se Asmund Born m.fl. (1988).

⁵⁴ Guy B. Peters (1996) beskriver forandringerne i den offentlige sektor i alle vestlige lande som et opgør med følgende seks forhold: Den apolitiske forvaltning, den hierarkiske og regelstyret administration, den stabile organisation, tjenestemand systemet, forvaltningen som 'folkets tjener' og myten om retfærdige og ens afgørelser.

'offentlig ledelse' som et spejlbillede af den tidligere styreform: Public administration approach - Public Management, Rules – Objectives, Due process – Efficiency, Anticipation – Adaptation, Responsibility – Direction, Formalism: case – Innovation, Openness – Secrecy, Complaint: voice – Exit, Legality – Effectiveness, Vocation - Self-interests, Public Interest – Profit.

Et fællestræk ved alle de ovenfor gennemgåede eksempler på forvaltningens styringsdilemmaer er, at forvaltningen ikke længere alene benytter sig af enten den retsstatslige eller den velfærdsretslike regulering og organisering, men at også nye forvaltnings- og organisationsprincipper er under udvikling og i stigende grad bryder med enhedsorganiseringen til at skabe social orden og betingelser for kollektiv handling (jf. kapitel 2.2.). Den velfærdsstatslige materielretslige praksis har hidtidig været måden at håndtere dilemmaet på ved at give plads til 'det professionelle skøn' og dermed i højere grad at tilgodese effektivitetshensyn i takt med velfærdsstatens serviceudbygning. 'Det professionelle skøn' hviler på antagelsen om den sagsbehandlende myndighed som 'neutral' og 'loyal' over for lovgivningens intentioner og styret af en faglig professionsetik til at sikre borgernes retssikkerhed, samtidig med at borgerne forudsættes fuldt oplyst om egne rettigheder og i stand til at vurdere sagsbehandlingens afgørelse⁵⁵.

De nye styringsprincipper, karakteriseret ved den interaktive styring, kan medføre en endnu højere grad af effektivitetshensyn ved at regulere og fremme aktiviteter direkte i 'miljøet'. En sådan udvikling af hensyn vil ske på bekostning af det klassiske retssikkerhedsprincip om forudsigelighed og gennemskuelighed i forvaltningens afgørelser. I sidste instans kan det føre til opgivelse af det retsstatslige ideal om statens upartiskhed og forestillingen om 'objektive afgørelser'. Til gengæld bliver den eneste sikre retsgaranti en politisering af alle afgørelser og med retten som sidste instans for alle afgørelser. For at imødegå en sådan politiseret udvikling og undgå rettens sammenbrud og tabet af retssikkerhedsprincipperne foreslår Carsten Henrichsen (1997) en retslig 'miljøstat' som idealtypisk alternativ til både 'retsstaten' og 'velfærdsstatens' retslige regulering. Henrichsens pointe er, at en decentraliseret

⁵⁵ Indenfor retspolitiske studier er udviklingen af den offentlige ret fra 'formel ret' til 'materiel ret' blevet problematiseret, da det entydigt overlader kompetencen til sagsbehandleren og dennes 'skøn' (Håkan Hydén, 1989).

kontekstregulering ikke nødvendigvis medfører tab af borgernes retssikkerhed, hvis retssikkerhedsbegrebet udvides fra det klassiske retstatsideal til i stedet at omfatte procesgarantier om ligeværdighed mellem alle involverede parter (ibid.: 340).

Henrichsens forslag er radikalt og på linje med antagelserne bag 'refleksiv ret', om end han selv tager afstand fra 'refleksiv ret' og dets bud på alternativ regulering. Henrichsens model er 'idealtypisk', og som sådan er det ikke et billede af en praksis, eller at praksis bør være sådan. I stedet skal 'miljøstaten' som idealtipe indfange og identificere tendenser i den givne retspraksis.

Til det formål er idealtypen relevant, og i næste kapitel gør jeg ligeledes brug af en idealtypisk forandringsmodel til at indkredse og forklare den faktiske institutionelle forandring i erhvervspolitikken som resultatet af flere forskellige og sammenfaldende styringsdilemmaer. Den metodiske brug af idealtypen er som sagt ikke et udtryk for et 'ideal', eller at en given forandring er en ønskværdig udvikling eller et mål i sig selv⁵⁶. I stedet betoner jeg det historisk specifikke ved idealtipebegrebet for at undgå en implicit funktionel antagelse i analysen, uden at begrebet dog direkte refererer til en specifik hændelse eller kontekst⁵⁷.

5.2. En idealtypisk forandringsmodel - idealtyperne

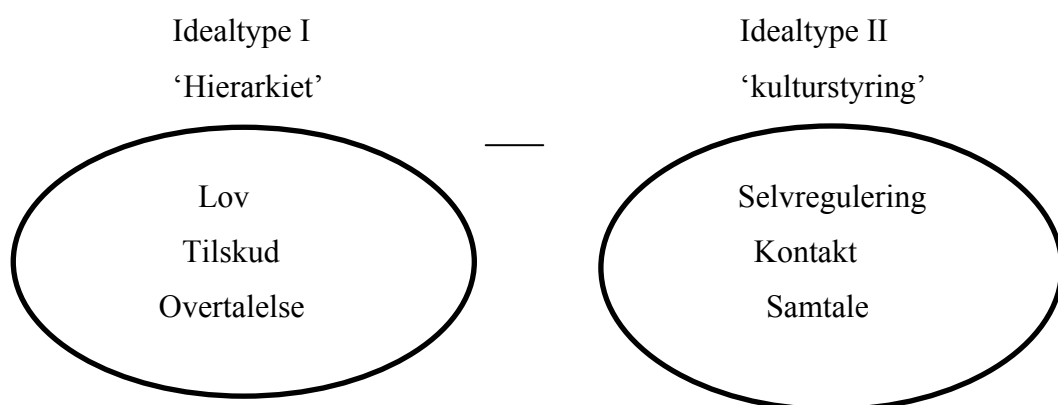
Modellen består af to idealtyper, som er henholdsvis 'hierarkiet' og 'kulturstyring' som det analytisk ultimative modstykke efter, hvad jeg tidligere teoretisk har præsenteret som 'interaktiv styring' (governance)⁵⁸. Idealtyperne angiver det åbne rum af muligheder for erhvervspolitikens institutionelle forandring, og inden for dette idealtypiske rum befinder den faktiske institutionelle forandring sig i det, jeg teoretisk kalder for 'interaktiv metastyring'.

⁵⁶ Brugen af idealtyper er kun en metode til analytisk at præcisere og påpege særlige og karakteristiske træk ved et bestemt socialt fænomen uden at referere direkte til det i tid og sted. Ved at være en idealtipe hjælper det til at skelne mellem 'det som er' og 'det som bør være' (Weber, 1971).

⁵⁷ En klassisk marxistisk kritik af 'idealtipe' konstruktionen slutter Poulantzas (73: 145) af på følgende vis: 'It [idealtypes] implies that a pre-ordained harmony between the 'abstract' and the 'real' is postulated: typological abstraction is seen as an asymptotic adequation to the concrete reality from which it is drawn'. I stedet fremhæver Poulantzas, at det marxistiske alternativ skal bygge sin teori på den teoretiske konstruktion af begreberne, hvor antagelsen hviler på objektive nødvendige kausalrelationer i det kapitalistiske system.

⁵⁸ Kulturstyringsbegrebet er hentet med inspiration fra Henrik Bang (2002).

De to idealtyper udgøres hver især af et normativt, økonomisk og kommunikativt styringsinstrument, hvor hierarkiets styringsinstrumenter er – 'lovgivning', 'tilskud' og 'overtalelse' (jf. kapitel 3.3.). Heroverfor består kulturstyring af 'selvregulering', 'kontakt' og 'samtales'. Ved 'kontakt' forstår jeg en direkte, tæt og løbende kontakt mellem tilskudsansøger og tilskudsadministrator i modsætning til den traditionelle 'armlængde afstand' inden for den hierarkiske styringsmodel (jf. kapitel 5.2.2.). Samlet set udgør idealtypene en analytisk sammenhængende helhed, hvor de enkelte begrebspar er relateret til hinanden som 'styringsinstrumenter', men samtidig udgør hinandens modpoler. Det første begrebspar er 'lov-selvregulering', det næste er 'tilskud-aftale', og det sidste er 'oplysning-samtale'. Det er sammenhængende begrebspar, da eksempelvis brugen af lovgivning forudsætter en høj grad af selvregulering hos de regulerede og omvendt, at selvregulering kræver et minimum af fælles normative referencer. Derudover kan alle tre styringsinstrumenter i det konkrete policy-felt godt optræde samtidigt. F.eks. kræver en effektiv lov-implementering, at de regulerede og berørte kender til den nye lov, og tilsvarende er det økonomiske styringsinstrument lovreguleret i mere eller mindre grad eksempelvis blot ved en rammelov eller aktstykke, og ligesom med lovgivningen forudsætter tilskudsordningen en oplysningskampagne for at tilbuddet bliver benyttet af målgruppen. Selvom den erhvervspolitiske praksis oftest gør brug af en hybrid af styringsinstrumenter, er de tre begrebspar dog holdt adskilt i følgende figur for at fastholde idealtypenes analytiske 'renhed':



Tilsammen udgør begrebsparrene spektret af muligheder for den erhvervspolitiske styring og grænserne for erhvervspolitikens institutionelle forandring. Således falder

nogle af de erhvervspolitiske initiativer ind under kulturstyring⁵⁹. Selvom der findes eksempler på kulturstyring i erhvervspolitikken har de ingen eller meget lidt effekt for virksomhederne, hvad der heller ikke er erhvervspolitisk forventet, da de er alene forsøg på at supplere med alternativer til de klassiske styringsinstrumenter. Eksempler på 'ren' kulturstyring vil derfor være både en ulige og forkert målestok til at vurdere, om der er sket nogen institutionel forandring i erhvervspolitikken, da et sådant udgangspunkt og analytisk optik entydigt vil føre til en konklusion om, at der ikke er sket nogen institutionel forandring i erhvervspolitikken. At analysere 'hvad som er' ud fra 'hvad som bør være' er ofte en empirisk tvivlsom affære, hvor konklusionen synes givet på forhånd og derfor ikke overraskende ender i 'negative' eller afkræftende konklusioner om, at det søgte ikke findes i ren form, hvad enten det søgte var et planlægnings-, rationalitets- eller demokratiideal. Derimod tjener sådanne kritiske vurderinger som inspiration til, at forholdene kunne være anderledes. I relation til erhvervspolitikken institutionelle forandring vil man ud fra idealtype II og kulturstyring som 'målestok' berettiget kunne tale om 'pseudo'-forandringer i den faktisk førte erhvervspolitik og fremføre bud på en mere radikal erhvervspolitik baseret på kulturstyring (jf. kapitel 15 og hovedkonklusionen).

Teoretisk er kritikken funderet i en ny styrings- og autoritetsforståelse, der falder uden for hierarkiets 'legale herredømmeform'⁶⁰. Der findes mange forskellige bud på, hvordan der kan etableres nye legitime autoritetsformer. Ulrich Beck (1997:121) sonderer mellem to typer af modernitet til at retablere udviklingens legitimitet. Den ene er simpel modernitet ('funktionel differentiering post hoc') og med adresse til Niclas Luhmanns (1995) systemteori om 'autopoiesis', som Beck benævner 'autistisk' modernisering, og den anden 'refleksiv modernisering', som Beck selv er talsmand for. Her søges subsystemerne planlagt anderledes eller i samarbejde, dvs. kooperativt. For at opnå legitimitet skal moderniseringen ske 'cross linked', dvs. 'krydsforbundet specialisering i kontekst' som modtræk til den 'funktionelle differentiering' som en grundlæggende (ad)skillende proces.

⁵⁹ Af erhvervspolitiske eksempler kan nævnes: Socialministeriets stort anlagte og mediemæssigt flot eksponeret kampagne 'Virksomhederne sociale ansvar' igangsat i 1997 (<http://www.sm.dk>, juni 2002). Et andet er 'Erhvervsknudepunkterne' som skal få regionerne amts- og kommuneborgmestre til selv at koordinere og samordne den lokale erhvervsudvikling (Erhvervsministeriet, 1995).

Styringsinstrumenterne i kulturstyringen kan ud fra Becks opdeling ses som enten *non-kooperativ modernisering* eller *kooperativ modernisering af statens styring*, hvor forskellen grundlæggende afspejler en tro på, om 'styring udefra' er muligt. I den første moderniseringsstrategi er styring udefra ikke muligt, hvorfor anbefalingen er en 'ikke-samarbejdsstrategi', som i høj grad skal baseres på 'selvregulering' af de sociale subsystemer som beskrevet af Niclas Luhmann (ibid.), hvis arbejde er fulgt op af Günther Teubners om 'refleksiv ret' (1986) og Helmut Willkes om 'guidance' (1990). Den refleksive ret er i skandinavisk regi fulgt op af arbejder af bl.a. Carsten Henrichsen (1997) og Inge Johanne Sand (1995).

De to andre idealtypiske begreber 'kontakten' og 'samtalen' anvendes primært i den anden og kooperative retning. Eksempelvis hos Charles Sabel (1993), som har udviklet et forslag til procedurale demokratiske regler ('constitutional order') baseret på en deliberativ tillid med henblik på at normregulere alle involverede aktører ud fra fælles udviklede spilleregler. I Europa har Beck selv og Jürgen Habermas (Nørager, 1993) udviklet tilsvarende forslag til samarbejdsstrategier som henholdsvis 'rundbordssamtaler' og 'den herredømmefri samtale'. I Skandinavien er Becks forslag blevet anvendt af bl.a. Jesper Grolin (1999) til at analysere 'Brent Spar'-casen med, og Habermas' teori har bl.a. Erik Oddvar Eriksen (1993b) og Peter Kragh Jespersen (1996) forfulgt med ideen om 'det arbejdende værksted'.

I de næste tre delkapitler skal jeg uddybe de tre idealtypiske begreber i idealtype II og kulturstyringen.

5.2.1. Selvregulering

Selvregulering er i en instrumentel institutionel styringssammenhæng den logiske konsekvens af Luhmanns systemteori om lukkede og selv-refererende sociale kommunikationssystemer. Ud fra systemteorien introducerer Helmut Willke (1990: 238) en styringsmodel for, hvordan det 'funktionelt differentierede' samfund kan styres, når det er blevet for komplekst til at blive styret alene ved de simple midler lov og penge. 'Vejledning' (guidance) er betingelserne for effektiv styring:

⁶⁰ Begrebet 'governmentality' dækker over sådanne studier og diskussioner (Mitchell Dean, 1999).

'More precisely, societal guidance as a political strategy seems to be possible if it works with contextual interventions instead of direct, decree-type regulations..... Interventions in this sense aim at changing environmental conditions of system-environment relations (which in condensed, domesticated societal areas usually are inter-system relations). Interventions necessarily work indirectly because all they can do is conditionalize contextual conditions..... Only the system itself can implement changes in its standard operating procedures. If they are implanted from outside, they provoke immune reactions or even collapse of the autonomy of the system. This means that changes can only be realized as self-implemented changes and that interventions, therefore, are effective if they facilitate, initiate or promote processes of self-transformation of the target system, (ibid.: 251).

Konsekvensen af denne radikale og fascinerende styringsforståelse udviklet med inspiration og brug af metaforer hentet fra biologien, kirurgien og kybernetikken er, at der ikke fra offentlig side kan etableres nogen fælles normativ referenceramme, da de forskellige kommunikationssystemer som f.eks. det økonomiske og det politiske system kun kan modtage og reagere på relevant kommunikation/information, hvis det bygger på og gør en forskel inden for systemernes egne sprogkoder. Styring er derfor kun muligt, hvis det er i overensstemmelse med aktørernes eget sprog og værdikoder om 'rigtigt og forkert'. Styringsprincippet i guidance bliver derfor '(to)...establish the exchange logic of a network of autonomous actors' (ibid.: 249), hvor guidance består af to komplementære dele:

- A reflexive, decentralised framing of contexts which may serve as common 'world views' or common orientations for all organised societal actors
- and self-guidance of all subsystems within the limits of their autonomy.

Inden for den forvaltningsretslige praksis ses dette styringsprincip aktualiseret ved en øget supplerende brug af procedurale regler (Inge Johanne Sand, 1995).

Jan Koimann (1999: 83) nuancerer metaforen om selvregulering ('selfgovernance'), idet han finder det misvisende at betragte selvregulering isoleret som noget, der uddelegeres fra staten og myndighederne. Selvregulering skal også ses som en indbygget social kvalitet, som udgør en væsentlig del af al social interaktion - både ved formaliseret normregulering og kontraktstyring og ved uformelle relationer.

Denne dobbelthed ved selvregulering er også indbefattet i det næste idealtypiske begreb 'kontakten', der som økonomisk styringsinstrument baseres på den juridisk

specificerede 'kontrakt', men forudsætter og forventer en reciprok tillidsbaseret interaktion.

5.2.2. Kontakten

Det idealtypiske begreb 'kontakt' henviser til, at det er kontakten mellem de offentlige og private aktører, som prioriteres i den interaktive styring og ved brugen af tilskudsinstrumentet. 'Kontakt'-begrebet udelukker således ikke brugen af tilskudsmidlet, men er i stedet et udtryk for en forskydning og udvikling af den traditionelle offentlige tilskudsadministration, der foregår med en 'armlængdeafstand' mellem forvaltningen og tilskudsansøger af hensyn til god forvaltningsskik. Kontaktstyring indebærer en mere fremadrettet og aktiv problemløsende tilskudsadministration over for borgere og virksomheder.

'Kontakt'-begrebet er hentet med inspiration fra Carsten Greves (1999) karakteristik af den samlede statslige kontraktstyring i Danmark som 'governance by contact'. Greve bruger 'kontakt'-begrebet til at sondre mellem en 'hård og blød' version af kontraktstyring, hvor den statslige kontraktstyring i Danmark er 'blød' ved at baseres på en ufuldstændig kontraktrelation, der i højere grad lægger op til 'kontakt' i kontrakten mellem myndighed og institution, og hvor forståelsen og opfyldelsen af kontrakten løbende udveksles og præciseres mellem parterne.

'Kontakt'-styring kan også ses som det procedurale element ved et tæt og uformelt offentlig-privat-samspil, der forsøges realiseret i brugen af 'partnerskab'-metaforen i de kampagner som tids- og omfangsmæssigt rækker ud over et typisk 'projekt'-forløb. I en erhvervspolitisk sammenhæng er 'partnerskabs'-alliancer blevet anvendt til at genskabe f.eks. den erhvervsmæssige vitalitet i en region eller på en ø i forbindelse med en 'sun set'-industri forsvinden eller ved lukning af en stor lokal virksomhed (Erhvervsministeriet, 1994). Antagelsen bag partnerskaber er, at den tætte og uformelle kontakt mellem de gensidig afhængige aktører kan skabe en fælles normativ ramme, hvorved et 'plus sum'-spil kan gå i gang med at overvinde 'barrierne' for udvikling og vækst.

'Kontakt'-begrebet er også forvaltningspolitisk nært beslægtet med kulturstyringsbegrebet, som er anvendt ovenfor, og som indebærer, at en skelnen mellem politik og administration ophæves:

'Der er simplethen brug for en politiseret forvaltning, der tør gå i tæt kontakt med brugerne og borgerne om løsningen af deres fælles hverdagsanliggender. Jeg kalder dette for kulturstyring og ser kulturstyring som et nyt imperativ, der er opstået i kølvandet på politikens 'glokale' eksplosion, 'ovenover', 'nedenunder' og 'indeni staten' (Henrik Bang, 2001).

Et vellykket eksempel på kulturstyring ser Bang & Hoff (2002) i

'Kvarterløftprojektet', som blev igangsat i 1997 og omfatter i alt 12 overvejende socialt belastede boligområder. Virkemidlerne i programmet var en helhedsorienteret indsats, inddragelse af lokale kræfter og partnerskaber mellem den offentlige og private sektor. I relation til kontaktbegrebet har Kvarterløftprojektet betydet en tæt samarbejdsrelation mellem myndigheder og borgerne, hvor borgerne har deltaget aktivt i styringen lige fra start af. Et andet, om end mindre radikal, eksempel er Kulturbyssekretariatet under Bydelsrådsforsøget på Indre Østerbro fra 1997-2001 (Allan Dreyer Hansen & Jacob Magnussen, 2001). Kulturprojektsekretariatet udviklede sig fra at være et klassisk forvaltningskontor og sekretariat med betjening af råd og udvalg samt sagsbehandling af kulturansøgninger til at være en projektorganiseret enhed, der ud over at varetage de traditionelle sekretariatetsopgaver både foretog en aktiv vejledning af henvendelser udefra og foretog en decideret opsøgende indsats for at fremme bydelsarrangementer ved at knytte kontakter mellem bydelens kulturpersoner og foreninger.

I relation til traditionel tilskudsadministration kan forvaltningen gennem en øget kontakt med private og halv-offentlige aktører opnå en større gensidig forståelse og tidlid, hvorved projektaftalen bliver mere uformel og fleksibel for begge parter. For den private part og projekthaver giver det et rum til at tage selvstændige og løbende beslutninger i forhold til en oprindelig og godkendt projektplan og for myndigheden giver det større viden og opbakning til at løse problemer og konflikter i det aktuelle projekt. Effekten af et succesfuldt kontaktbaseret projektførløb er en 'netværksbaseret' forvaltning, der bliver i stand til at etablere og gennemføre 'levedygtige' projekter, dvs. hvor projektet opnår et privat 'ejerskab' og ikke stopper

ved tilskudsperiodens udløb⁶¹. Samtidig kan forvaltningen opnå del i projektets erfaringer og viden og dermed være med til at skabe en spredningseffekt. Prisen for den tætte kontakt og gensidige forståelse kan blive tab af de involveredes og andre berørte parter retssikkerhed ved en uklar opgave- og ansvarsfordeling parterne imellem.

5.2.3. Samtalen

Her er det Jürgen Habermas' arbejde og særligt ideen om den 'herredømmefri samtale', der primært er den store inspirationskilde i konkretiseringen af nye alternative autoritetsformer (Nørager, 1993). Eksempelvis Jens Hoff m.fl. (1999: 55) anvender Habermas til at opstille både normative og analytiske kriterier for, hvad en 'konsensuspræget kommunikation' bør og skal inkludere .

Ruth Kristiansen (1983) har i relation til samtalen som statslig styringsinstrument ganske godt beskrevet, hvordan centraladministrationen kan styre gennem 'konstruktiv dialog':

‘Og se det er jo en anden snak, at styring kan have sit udgangspunkt i, at ligeværdige parter påvirker hinanden gennem argumenter, og at der dermed opstår større iderigdom og flere handlemuligheder end gennem det traditionelle styringsbegreb, hvor problemløsning sker gennem formelle indgreb fra oven’ (ibid.: 146).

Ruth Kristiansen (RK) ser en af mulighederne ved denne styringsforståelse som, ‘at man indsamler forskellige lokale og centrale nøglepersoner til debat og erfaringsudveksling om væsentlige problemstillinger, f.eks. på tværs af sektorgrænser. Efter konferencen kan man udarbejde en rapport om de synspunkter og forslag, der kom frem....’ (ibid.: 149). Inden for en klar styringsforståelse og arbejdsdeling mellem de forskellige parter i dialogen opstiller RK (ibid.: 145) følgende kriterier for, at '*dialogens væsen*' kan opstå ⁶²:

⁶¹ Se Kickert (1997) for en glimrende ledelsesmæssig udlægning af, hvordan netværksbaseret forvaltning kan praktiseres.

⁶² Fox & Miller (1995: 118-127) opstiller beslægtede kriterier ud fra diskursbegrebet.

- ligeværdig samtale mellem to eller flere parter, dvs ligeværdig udveksling af informationer af forskellig karakter mellem to eller flere parter,
- ligeværdig samtale påvirker de involverede parter, så de handler anderledes efter samtalen,
- det er processen og ikke formalia, der har betydning for ændringen,
- samtalen er en uindskrænket og magtfri udveksling af argumenter, dvs. den ligeværdige samtale forudsætter ligeværdige parter, hvor den ene part f.eks. ikke må føle sig underordnet eller står i et klart afhængighedsforhold til den anden part,
- samtalen har som forudsætning tillid til det fælles sprog, den formidlede viden, de menneskelige hensigter og de samfundsmæssige normer,
- samtalen er en fælles søgen efter indsigt og relevante handlinger,
- enhver samtalepartner fører sine egne forudsætninger (sprog, viden, hensigter, normer) med ind i samtalen,
- gensidig forståelse kan opnås ved at lytte til hinanden i respekt for hinandens ytringsformer,
- i samtalen leder man efter det, der skal være fremtiden.

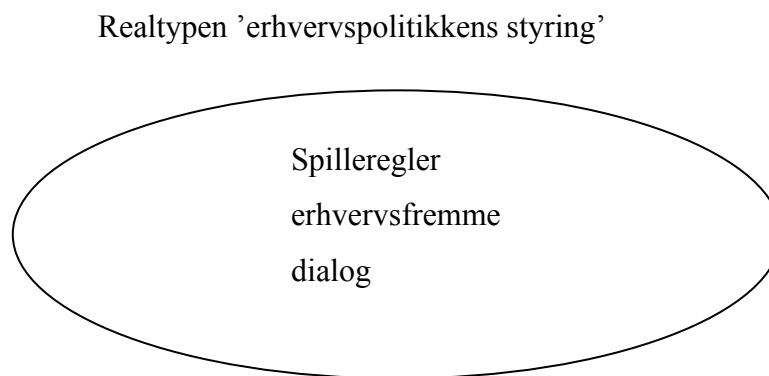
Ovennævnte proceskriterier skal alle indfris, for at dialogen kan være et effektivt styringsinstrument, hvilket forudsætter, at ingen af deltagerne forsøger at manipulere eller styre processen i en bestemt retning. At det er ideelle krav, som RK opstiller, lægger hun heller ikke skjul på:

‘De værdier, der her kommer til udtryk, nemlig ligeværdighed, tillid, respekt og gensidig forståelse, er værdier, som vi efter min mening har stort behov for skal gennemsyre vores beslutningsprocesser og dermed lede frem til nye styringsformer og handlinger’ (ibid.: 146).

Tilsammen udgør de tre idealtypiske begreber – selvregulering, aftale og samtalen – styringsinstrumenterne i kulturstyring. Idealtypen er som tidligere nævnt primært det analytiske modstykke til idealtipe I og ’hierarkiet’. I den henseende er de ovenfor præsenterede teoretiske bud spændende alternativer til, hvordan nye autoritetsformer kan erstatte eller supplere ’det legale herredømme’ og det bureaukratiske organisationsprincip, som rettelig synes ’overloaded’ til at koordinere og løse de mange samfundsopgaver og problemer.

Til gengæld udgør de to idealtyper *ikke* et billed på erhvervspolitikken institutionelle forandring fra idealtipe I og til idealtipe II. Til det formål vil jeg i stedet introducere realtypen 'erhvervspolitikken styring' til at beskrive, hvordan erhvervspolitikken institutionelle forandring er sket inden for rammerne af idealtipe I og II. Realtypen er som ordet angiver et forsøg på i højere grad end idealtypen at udtrykke en større grad af historisk og kontekstuel repræsentation af den givne erhvervspolitiske styringspraksis i 1990'erne⁶³.

5.3. Realtypen 'erhvervspolitikken styring'



Realtypen erhvervspolitikken styring er identificeret og udviklet med inspiration fra forskellige officielle tekstkilder. Konkret afspejler realtypen det nye og institutionelt forandrede i erhvervspolitikken. Realtypen skal derfor ikke forstås som, at al erhvervspolitisk styring skifter karakter fra hierarkisk og til interaktiv metastyring. Den erhvervspolitiske praksis og hverdag består stadig i en omfangsrig produktion og administration af love, tilskud og overtalelse.

Det nye og institutionelt forandrede i erhvervspolitikken, som udtrykkes i realtypens styringsinstrumenter, er, at hierarkiets autoritetsform og dens 'oppefra og ned'-styringslogik stadig benyttes, men at det også sker på nye måder og former eller 'in processes', som Gerry Stoker (1998) beskrev forskellen mellem 'government' og

⁶³ Peer Hull Kristensen (1995: 63) beskriver realtypen med henvisning til Arthur Spiethoff (1953) som: '[a] totality pattern that is as close as possible a representation of some historical reality'. Hull Kristensens formål er at undgå det idealistisk utopiske element ved idealtypen når den ikke knyttes til

'governance' (jf. kapitel 2.4.). Med samme styringsrationalitet udgør idealtype I og realtypen en sammenhængende analytisk helhed, som kan rejse berettiget kritik og hypoteser om 'gammel vin på nye flasker', og at 'intet er sket' i erhvervspolitikken. Den erhvervspolitiske styring foregår med andre ord i høj grad i 'skyggen af hierarkiet'. Der er spor af nye styringsprincipper og en autoritetsform, der hører hjemme i idealtype II og dens kulturstyring, men disse tendenser funderes stadigvæk på et bureaukratisk organisationsprincip, som ifølge Peter Kragh Jespersen (1996) imødekommer kravet om ensartet og upartisk behandling, neutralitet og offentlighed i forvaltningen samt faste ressortområder og hierarkisk ledelsesstruktur m.v. Hertil kommer legalitetsprincippet, som indebærer, at de nye styringsinstrumenter har hjemmel i lovgivningen uden nødvendigvis at være lovgivning eller være direkte underlagt lovgivningen som eksempelvis med 'frivillige aftaler' (jf. kapitel 11). Legaliteten giver også myndighederne muligheden for rekurs til hierarkiets autoritets- og sanktionsform. Det kan ske ved enten at gribe til et lovindgreb, bevilge et tilskud eller stoppe for dialogen, hvis ikke de nye styringsformer virker efter myndighedernes hensigt eller ønske⁶⁴.

I de følgende tre delkapitler skal jeg analytisk underbygge, hvordan der både er sket noget nyt og institutionelt forandret i erhvervspolitikken, samtidig med at den erhvervspolitiske styring sker i 'skyggen af hierarkiet'.

5.3.1. Spilleregler

'Love og regler fastlægger fælles *spilleregler* og giver virksomhederne muligheder for at kunne planlægge deres dispositioner. men reguleringens indflydelse på erhvervslivet rækker formentlig endnu videre. Meget tyder på, at reguleringens kvalitet spiller en langt større rolle for virksomhedernes evne til at skabe velstand og arbejdspladser end man hidtil har antaget. Og reguleringens betydning som rammebetingelse vil formentlig tage til de kommende årtier. Det er der flere årsager til' (ER96: 52, min fremhævnning).

en bestemt periode. Carsten Henrichsen (1997: 570-573) fremhæver en tilsvarende forskel mellem realtypen og idealtypen.

⁶⁴ Den interaktive metastyrings hjemmel og rekurs til den hierarkiske autoritetsform gør, at den interaktive metastyringsmodel's 'raison d'être' eller rationale er den samme som hierarkiets i De Bruijn og Hufens typologisering af den autoritative magts styringsinstrumenter i kapitel 3.3.

Forskellen mellem love og spilleregler er af kvalitativ art, hvor 'spilleregler' indebærer, at brugen af love og regler også underkastes *effektivitetshensyn* frem for alene vurderes ud fra traditionelle juridiske kriterier (jf. kapitel 7).

Erhvervspolitikken accepterer og forudsætter erhvervsregulering som en vigtig rammebetingelse for virksomhederne, men som noget nyt skal brugen af lovgivning også vurderes ud fra, om reguleringen giver en samfundsmæssig effekt og kan efterleves af virksomhederne. Det erhvervspolitiske mål formuleres som at sikre en høj kvalitet i nye love og regler, og det skal ske gennem lettelse af de administrative byrder, deregulering og regelforenklning og styrkelse af det lovforberedende arbejde. 'Spilleregler' forstået som øget effektivitetshensyn i erhvervsreguleringen og retshåndhævelsen betyder også en øget erhvervspolitisk fokus på brugen af alternative reguleringsformer til lovgivning. Eksempelvis fremhæves EU's standardiseringsarbejde og virksomhedernes brug af certificering som måder at erstatte offentlig lov og kontrol på (ER96, kapitel 12 & ER98: 89-92).

I et forvaltningsretslig perspektiv kan brugen af alternative regulerings- og kontrolformer ses som et udtryk for både en decentralisering og en privatisering af den offentlige regulering.

Carsten Henrichsen (1997: 342) fremhæver *miljøretten* som et karakteristisk eksempel på, hvad han kalder for 'styret selvregulering', hvor styringen alene eller hovedsagligt finder sted ved en hensigtsafgivelse for den styrede virksomhed. Om miljøretten som 'styret selvregulering' skriver Carsten Henrichsen (CH) i sin doktordisputats:

'Miljøloven sætter knap nok nogen rammer eller mål op for den regulerede virksomhed, og den indeholder endnu mindre nogen normer eller standarder for varetagelsen af de (miljøbeskyttelses-) hensyn, som loven angiver som sit formål. I stedet indeholder den et sæt af bemyndigelser til de kompetente myndigheder til at foretage nærmere regulering efter behov, ligesom den indeholder nogle instrumenter (godkendelse, forbud og påbud, indgåelse af aftaler) til at foretage konkrete indgreb over for virksomheder og borgere til fremme af lovens formål. Hele spørgsmålet om den nærmere fastlæggelse og gennemførelse af de (forholds-) normer, der skal gælde på området, er på den måde overladt til administrationen', (ibid.: 344-345).

CH ser miljøretten som et udtryk for, hvilken *kurs* administrationen skal følge for at indfri givne værdier eller kvaliteter. Et andet særkende, CH finder ved miljøretten, er, at den lægger op til en dialog mellem de implicerede parter, idet loven fastslår, hvilke aktører der er legitime parter i den administrative beslutningsproces og i hvilke

sammenhænge (ibid.: 345). CH uddyber dette forhold senere i disputatsen ved at beskrive dem som *forhandlingsnormer* (ibid.: 429), der repræsenterer en udvidelse og ikke et alternativ til traditionelle retsgarantier inden for myndighedsudøvelse og servicevirksomhed (sagsbehandlingsnormer og professionsnormer)⁶⁵. CH understreger, at forhandlingsnormen ikke betyder, at de traditionelle retsgarantier kan undværes, snarere tværtimod har der været behov for sagkundskab på miljøområdet og traditionel retssikkerhed (dvs. forudsigelighed i afgørelser) ved regulering af virksomhedernes forhold. Alligevel finder CH disse retsgarantier for værende af mindre betydning sammenlignet med de krav, der må stilles til myndighedernes mæglerrolle (ibid., 429-430).

CH (ibid.: 345) konkluderer i første omgang, at der er skabt et selvregulerende system, som er styret af den aktuelle politiske prioritering, og som hurtigt kan ændres i takt med indvundne erfaringer og/eller ændrede krav til forureningsbekæmpelsens effektivitet. Senere i disputatsen trækker CH (ibid.: 406) dog lidt i land og karakteriserer udviklingen af miljøretten som, at den har taget sigte på eftersøgning og implementering af selvregulerende mekanismer, men at man langt fra har løst opgaven, da miljøretten med sit væld af administrative foreskrifter fortsat hører til et af de mest administrativt gennem- og detailregulerede områder.

Samlet set er miljøområdet et eksempel på interaktiv metastyring, hvor miljømyndigheden afstikker kursen efter vurdering af samfundsmæssige behov, og hvor det kan ske efter dialog og forhandling med de implicerede parter. Miljømyndighedernes rolle som mægler sker ikke i et retsligt vakuum, men muligheden for at udstede påbud eller foretage rekurs til lovgivningen forudsætter først et lovindgreb. Følgende eksempel fra Miljøstyrelsens Tilsyns- og Lovkontor beskriver betingelserne for at foretage rekurs til hierarkiets autoritet ved brugen af såkaldte 'frivillige aftaler':

'De aftaler der er indgået, er hovedsagligt ulovregulerede 'frie aftaler'. Kun en enkelt aftale er indgået med henvisning til det særlige retsgrundlagAftalerne indeholder generelt ingen retlige sanktionsmuligheder i forbindelse med manglende målopfyldelse eller andre overtrædelser. Den egentlige og eneste sanktionsmulighed består normalt i, at ministeren, hvis

⁶⁵ CH refererer også Peter Munk Christiansen (1992b) for, at den offentlige miljøbeskyttelse er forankret i en 'forhandlingsmodel'.

der ikke kan opnås enighed om en aftale, eller hvis aftalens parter ikke lever op til, kan vælge at opsige aftalen og udstede regler på området' (Miljøstyrelsen, 1998: 3).

På den ene side er der ingen direkte retslig rekursmulighed for Miljøstyrelsen som sidste offentlig instans og ankemyndighed på området. De frivillige aftaler er alene omfattet af privatretslig regulering, hvor de enkelte parter kan rejse civilsøgsmål, men aftalernes karakter som en overordnet hensigtserklæring gør medhold i et privatretslig søgsmål meget tvivlsomt. På den anden side kan Miljøstyrelsen falde tilbage til offentlig lovgivning, hvis det skønnes muligt at råde bod på det skete gennem lovgivningen eller med henblik på at skabe regler for fremtidige aktiviteter på det givne område⁶⁶.

'Spilleregler' betyder først og fremmest i en erhvervspolitisk sammenhæng, at lovgivningsarbejdet skal underkastes effektivitetshensyn, med henblik på om lovgivningen er nødvendig, eller kontrollen kan tilrettelægges på andre måder for at mindske virksomhedernes 'administrative byrder'. Dernæst betyder det en øget fokus på alternative reguleringsformer.

5.3.2. Erhvervsfremme

'Erhvervspolitikken omfatter investeringer i fysisk infrastruktur, uddannelse og forskning, offentlig efterspørgsel, offentlig regulering, og *erhvervsfremmeordninger*. Hertil kommer indirekte erhvervspolitik, der bl.a. omfatter miljø-, energi- og boligpolitik samt øststøtte og ulandsbistand, der har andre hovedformål end de erhvervspolitiske, men som alligevel påvirker virksomhedernes rammevilkår' (ER93: 46, min fremhævnings).

Erhvervspolitikken i 1990'erne anvender det økonomiske styringsinstrument på en omfattende måde ved både at inkludere investeringer i 'rammebetingelser' og 'erhvervsfremmeordninger' samt alle de tilskudsordninger og initiativer i andre erhvervsrelaterede sektorministerier, som påvirker virksomhedernes rammebetingelser. På den led prioriteres og anvendes det økonomiske styringsinstrument i høj grad i erhvervspolitikken.

⁶⁶ 'Slut med frivillighed' sådan lyder overskriften på en kommentar fra daværende Miljø- og Energiminister Svend Auken om 'aftale om anvendelse af PVC'. Svend Auken finder aftalen har spillet fallit og er et godt eksempel på de problemer der opstår når en frivillig aftale ikke overholdes og, hvor dialog ikke har været nok til at presse udviklingen i den rigtige retning (Politiken den 23.juni 1999).

Den brede forståelse af erhvervsfremme som alle typer af direkte virksomhedsrettede subsidieordninger - både det klassiske virksomhedstilskud efter ansøgning og alle andre offentlige låne-, kredit-, garanti- og rabatordninger m.v. nødvendiggør en definition for at få hold på begrebet. Jeg definerer derfor erhvervsfremme som:

'En offentlig bevilget forpligtigelse til en økonomisk ressourceudgift (X kr.) på et givet tidspunkt'.

Inkluderingen af 'forpligtigelse' indebærer blot en potentiel økonomisk ressourceoverførsel fra staten og til virksomheden. F.eks. er den statslige eksportkredit en garantiordning, som kun udløses, hvis den udenlandske køber (i lande uden for OECD) ikke opfylder betalingsbetingelserne.

I udmøntningen af erhvervsfremmemidlerne sondres der mellem en generel erhvervspolitik og målrettede initiativer:

'Den ideelle målsætning er, at styrke rammebetingelserne for alle typer af virksomheder. Hensynet til de offentlige ressourcer nødvendiggør imidlertid en prioritering af statens og kommunernes indsats. Med udgangspunkt i den erhvervspolitiske strategi identificeres derfor en række områder, hvor en forbedring af rammevilkårene i særlig grad vil bidrage til at styrke erhvervsudviklingen. I 90'erne skal den generelle erhvervspolitik således suppleres med en målrettet indsats over for nye og små virksomheder, de store koncerner og dansk erhvervslivs styrkepositioner' (ER93: 36).

Citatet er centralt og fortæller, at på den ene side er erhvervspolitikken for alle virksomhederne og fortsætter dermed i sporet af en ikke-selektiv markedsbaseret dansk erhvervspolitik, og på den anden side må der ske en selektion blandt virksomhederne ud fra en 'ressourcerne er knappe'-logik. Det fører til henholdsvis en åben 'generel erhvervspolitik' for alle typer af virksomheder og til selektive 'målrettede initiativer'. Den generelle erhvervspolitik skal styrke virksomhedernes rammebetingelser og omfatter bl.a. investeringer i infrastruktur, erhvervsfremmeordninger og fremme af udenlandske investeringer i Danmark. De målrettede initiativer tages inden for områder, hvor der er særligt gode perspektiver

for vækst og beskæftigelse i at styrke virksomhedernes rammebetingelser (ER93: 47)⁶⁷.

Uanset om der er tale om åbne eller selektivt lukkede erhvervsfremmeordninger samt sektorpolitiske erhvervsfremmeordninger med andre hovedformål, så skal alle erhvervsfremmeordninger designes og anvendes på samme vis:

'Også sektorpolitiske erhvervsfremmeordninger – som har et andet hovedformål end at fremme virksomhedernes indtjening og konkurrenceevne – skal udformes under hensyntagen til den erhvervspolitiske strategi, uden at dette skal tilsidesætte de primære sektorhensyn' (ER93: 51).

Det ønskede fælles udgangspunkt for brugen af tilskudsinstrumentet formuleres første gang i ER93, hvor der lægges vægt på følgende forhold ved igangsætningen af nye tilskudsordninger:

- at ordningerne styrker virksomhedernes rammebetingelser
- at der i videst muligt omfang ikke ydes støtte til aktiviteter, der ville blive igangsat uanset den offentlige støtte
- at ordningerne administreres effektivt

I resten af afhandlingen fokuserer jeg alene på de to første kriterier. Det sidste kriterium om administrationens effektivitet er for at imødekomme en tilbagevendende kritik fra erhvervslivets organisationer om, at de mange tilskudsordninger og administrative 'indgange' gør det vanskeligt for brugerne at få overblik og benytte sig af tilbudene. Med iværksættelsen af en tværministeriel tilskudsguide og etableringen af Erhvervsministeriets 'Hotline' samt ikke mindst internettets udbredelse må dette kriterium alt andet lige være blevet væsentlig imødekommet.

Rationalet bag de to første kriterier er, at direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger, hvor virksomheden modtager et tilskudsbeløb, indeholder risikoen for et '*dødvægtstab*', hvor et offentlig tilskud blot erstatter privat finansiering, men ikke fører til yderligere økonomiske aktiviteter og dermed velfærd. Antagelsen om

⁶⁷ For sammenligning af erhvervsfremmepolitikken med EU's statsstøttepolitik. jf. ER95, kapitel 5 og Laurens Kuyper (2000).

dødvægtstab er hentet fra økonomisk teori, hvor en afvigelse fra den 'fuldkomne konkurrence'-situation mellem udbud og efterspørgsel medfører et samfundsøkonomisk velfærdstab, også kaldet 'dødvægt' (EM, 1996: 13). I ER93 formuleres kriteriet mere ligefrem og positivt som det ene af tre succeskriterier for en erhvervsfremmeordning - '*den skal påvirke aktiviteten positivt i den private sektor, og støttespildet skal minimeres*' (ER93: 389). Til at understøtte den fremtidige brug af erhvervsfremmeordninger indeholder ER93 også et 'Vurderingsskema' til brug i designfasen og den konkrete politikudmøntning (ER93, Appendiks til kapitel 14). Ordningerne skal designes i relation til dødvægtsproblematikken og 'ordningens påvirkning af aktiviteten i den private sektor' ud fra følgende kriterier (ER93: 395):

- Fortrængning. Den offentlige støtte fortrænger den private finansiering. Indebærer 'dødvægtstab'.
- Prisstigninger. En variant af fortrængning, hvor støtten p.g.a. begrænset konkurrence blot resulterer i monopol og risiko for prisstigninger.
- Nettotilskud. Her er støttekriteriet for den offentlige støtte, at virksomhederne også selv finansierer en del af aktiviteten eller selv løber en risiko.
- Hjælp til selvhjælp. Her forstås, at det antages, at aktiviteten fortsætter efter støtteperiodens udløb.
- Tidsbegrænsning. Formålet er at indsætte 'milepæle', som kan evaluere indsatsen og evt. stoppe den offentlige støtte.
- Eksternaliteter. Her tænkes på 'positive eksternaliteter', hvor aktiviteten er samfundsøkonomisk rentabel men ikke privatøkonomisk. I sådanne tilfælde er offentlig støtte nødvendig for at få gennemført aktiviteten, f.eks. en miljøforbedring i virksomheden.

Konsekvensen af de nye erhvervspolitiske kriterier for brugen af det økonomiske styringsinstrument bliver, at brugen af erhvervsfremmeordninger uanset hovedformålet skal udmøntes og designes, så risikoen for tilskudsspild minimeres. I ER95 præciseres de erhvervspolitiske målsætninger ved i de to første kriterier af den erhvervspolitiske strategi at prioritere støtten af virksomhedernes rammebetingelser frem for direkte virksomhedstilskudsordninger (ER95: 394). Og nok så væsentlig er de to første punkter formuleret, så reduktionen af tilskudsordninger ikke indebærer en reduktion i ministeriets samlede erhvervsfremmemidler.

De fire punkter i erhvervsstrategien er:

- Antallet af *virksomhedsrettede tilskudsordninger* skal reduceres.
- Erhvervsfremmemidlerne skal i højere grad anvendes til initiativer, *der forbedrer virksomhedernes rammebetingelser*.
- De erhvervspolitiske initiativer skal være *langsigtede* for at give virksomhederne bedre mulighed for at planlægge på længere sigt og for dermed at sikre en større overskuelighed i de forskellige erhvervsfremmetilbud.
- De erhvervspolitiske initiativer skal tilrettelægges på en *administrativ enkel* måde, og der skal være bedre og mere *overskuelig information* om initiativerne.

De nye erhvervspolitiske tilskudskriterier er det seneste forvaltningspolitiske forsøg på at ville koordinere og samordne brugen af tilskudsinstrumentet. Denne gang sker det ud fra argumentet om at bringe tilskudsordningerne à jour med, hvad der skaber den nationale konkurrenceevne. Ifølge Peter Munk Christiansen (1992a) påbegyndte erhvervspolitikken en tilvækst i midten af 1970'erne, og ved tidligere lejligheder er der gjort forsøg på at forenkle og rationalisere erhvervsstøtteområdet:

'I forbindelse med en turnus gennemgang i 1979 forsøgte Administrationsdepartementet uden større succes at fremme en reorganisering af erhvervsstøtteområdet. I forbindelse med lanceringen og gennemførelsen af 'den dynamiske erhvervspolitik' forsøgte regeringen i perioden 1986-1989 at koordinere og forenkle erhvervsstøtteordningerne indholdsmæssigt, organisatorisk og ved at søge visse fælles støtteprincipper gennemført (for eksempel tilbagebetalingsordningen). Successen var her større. Med etableringen af Erhvervsudviklingsrådet er der gennemført en større forenkling af erhvervsstøtten i Industriministeriet, herunder en stærk reduktion i antallet af råd og udvalg. På tværs af ministerierne er det dog mere begrænset, hvad der er opnået. I 1990 gennemførte Finansministeriet en budgetanalyse af erhvervsstøtteordningerne udenfor erhvervsministerierne. Målet var en øget markedsorientering, større målrettethed, større overskuelighed og større koordination i erhvervsstøtteordningerne. Resultatet har været en vis forenkling, navnlig med nedlæggelse af en række mindre støtteordninger i nogle ministerier' (ibid.: 9-10).

Peter Munk Christiansen konkluderer på, hvad han kalder for 'knopskydningen' af erhvervsstøtteordninger, at det har vist sig særdeles vanskeligt at fastlægge fælles principper for støtte eller gennemføre flytninger af ordninger. Eneste undtagelse er på Erhvervsministeriets og sektorforskningsinstitutionernes område og til en vis grad en række mindre ordninger under andre ministerier (ibid.: 10-11).

5.3.3. Dialog

'De mange beslutninger må forberedes og prioriteres i en grundig dialog med de berørte parter dvs. erhvervslivet, vidensinstitutioner, offentlige myndigheder mfl. Det sikrer, at erhvervspolitikken kommer til at modsvare virksomhedernes konkrete behov. På flere af indsatsområderne, f.eks. koncerner og ressourceområder/styrkepositioner, er det vigtigt at inddrage virksomheder i dialogen. De har den bedste føling med 'hvor skoen trykker' i de ofte meget specialiserede brancher' (ER1994: 15).

Ved at inddrage enkeltvirksomheder, som ved, 'hvor skoen trykker', som det hedder i ER94, bryder dialoggrupperne med den hidtidige forvaltningsmæssige organisering og procedurer til at udvikle og gennemføre lovforslag m.v. gennem formelle og stående udvalg med fast kommissorium. Heroverfor er dialogens formål at generere nye erhvervspolitiske initiativer og forslag, som kan bidrage med både at øge virksomhedernes markedsviden og Erhvervsministeriets erhvervspolitiske kompetence (jf. kapitel 9).

For at forstå den erhvervspolitiske dialog og dens betingelser for at fungere som et uformelt styringsinstrument skal dialog forstås i sammenhæng med '*accept*' frem for '*enighed*'. Accept kræver mindre af dialogens indhold og forløb, end enighed gør det. Fraværet af enighed er vigtig til at forstå dialog som et effektivt politikgenererende styringsinstrument. Formålet med den politisk-administrativt iværksatte dialog er *ikke* at skabe en ligeværdig samtale mellem to gensidigt forstående parter, hvor beslutninger træffes ud fra og i enighed. Et sådant udgangspunkt risikerer let at føre til frustration og skuffede forventninger (Allan Dreyer Hansen & Jacob Magnussen, 2001).

Med forståelsen af '*accept*' definerer jeg dialog som et uformelt styringsinstrument, når der er tale om '*en uformel udveksling af synspunkter og viden, der som mål har at opnå accept*'.

Med udgangspunkt i accept har dialogen et råderum at agere inden for, da ingen af aktørerne hverken har tid, mulighed eller vilje til at blive enige om alt. Termeer & Koppenjan (1997) understreger også, at det ikke nødvendigvis er enighed, som præger fremdriften i policy-netværk:

‘Actors do not need to agree on goals in order to act collectively. Partners in a collective structure share space, time and energy, but they need not share visions, aspirations or intentions. The idea of consensus building does not accord well within the mixed motive nature of interactions processes in policy networks. (As joint action begins to form, members converge first on common means, not on common goals)’ (ibid.: 86).

Citatet kan også læses som et opgør med megen governance forståelse baseret på *policy network litteraturen* (f.eks. Marsh & Rhodes, 1992). Her opereres ofte med en implicit konsensusopfattelse og liberal antagelse om aktørernes gensidige afhængighed som en ligeværdig og positiv relation. Frem for den klassiske ’butterfly collecting’ af politiknetværk, hvor yderkategorierne enten er ’policy networks’ eller ’issue networks’ ud fra graden af konflikt/enighed, indeholder dialogen både konflikt og enighed. Dialogen bygger på en grundlæggende accept af konteksten og det strategiske formål med dialogen, men det udelukker ikke mindre konflikter eller taktiske uenigheder om vejen til målet.

Med udgangspunkt i accept er det nemmere at forstå, hvordan ’dialog’ som styringsinstrument kan vinde tilslutning. Det er ikke nødvendigt for de erhvervspolitiske aktører at være eller blive enige, men blot at acceptere en given dagsorden og forløb med henblik på måske at kunne påvirke processen og outputtet - de erhvervspolitiske initiativer (jf. kapitel 13). Så længe de forskellige private aktører frivilligt deltager under former af dialogbaseret overtalelse og accepterer den politiske dagsorden og kontekst er der også mulighed for at etablere, hvad Oddvar Eriksen (1993) kalder for et ’fælles sprog’ og adgang til ’tilgængelig kundskab’.

5.3.4. Dialog – statslig netværksdannelse

Dialogens uformelle form har forrykket betingelserne for politisk indflydelse. De organiserede interesser er ikke længere enerådende med henblik på, hvem der deltager i den politiske beslutningsproces (jf. også Peter Munk Christiansen, 1998(b)). I dag har også eksperter og andre private aktører mulighed for at deltage i dialogen, hvis de kan bibringe dialogen ny viden. Viden er blevet en ny legitimerende faktor for staten på linie med den hidtidige legitimitetspraksis, hvor den førte politik er ’clearet’ og besluttet i overensstemmelse med de korporativistiske alliancer. En forklaring på, hvorfor erhvervsorganisationerne mister indflydelse, og dialogformen opstår gives, af en af erhvervsorganisationsrepræsentanterne i forbindelse med casestudiet af en

dialoggruppe under Erhvervsministeriet (jf. kapitel 13). Vedkommende karakteriserede bramfrit erhvervsorganisationerne som et 'tågehorn':

'Du kan sige, at en række udvalgsarbejde i forskelligt offentlig regi består i, at interessegrupperne egentlig bare sidder og udbasunere sådan almindelige tågehorn, deres almindelige interesser uden egentlig at have øje for, hvor skal vi hen og, hvordan vi kommer videre. Det kræver afkald på nogle interesser for at komme frem til noget nyt. Derfor er det nok min erfaring at meget offentlig udvalgsarbejde i og for sig bliver blokeret der. Men det kan også godt være formålet med udvalgsarbejdet, fordi det så legitimerer for dem der har bestilt udvalgsarbejdet, at det her kan vi ikke bruge til noget, så nu gør vi sådan! NU har de haft chancen. Så det er jo to forskellige formål med et udvalgsarbejde – et konstruktivt udvalgsarbejde, der leder til noget nyt, fordi man finder ud af, hvor problemerne er og, hvordan man gør noget ved dem. Så er der den mere klassiske, hvor der skal ske ændringer – alle ved det godt, men ikke nogen rigtig flytter sig, og så får man hver for sig sagt det, som er blevet sagt til hudløshed i de sidste 5 år, og som det forventes at man siger. Og så bliver der skåret igennem'.

Ud fra citatet at dømme er dialoggrupperne et statslig modtræk til interesseorganisationernes sædvanlig fodslæbende indstilling over for at skabe reformer og autoritativ enhed på tværs af eksisterende interessegrupperinger. I forhold til det klassiske lovforberedende udvalgs- og kommissionsarbejde sikre dialogen ikke, at enhver part bliver hørt eller har ret til at blive hørt. Til gengæld rummer dialogen mulighed for at nye tanker og ideer kan opstå uden at blive blokeret fra de organiserede interesser, som hele tiden må afstemme udvalgsarbejde ud fra 'den laveste fællesnævner' for at fastholde status quo og enighed internt i egne rækker og over for medlemmerne.

Til trods for at dialoggrupperne er et tegn på nye og anderledes relationer mellem forskellige private aktører og Erhvervsministeriet, sker det stadigvæk i 'skyggen af hierarkiet'. Formålet med de uformelle dialogbaserede input er alene et 'middel' til at generere nye erhvervspolitiske initiativer. Det er også konklusionen hos Kluth og Andersen (1994), hvor gennemførelsen af de dialogbaserede arbejdsgrupper ikke fuldt ud udnyttede dialogens potentiale som 'politik netværk'. De skriver:

'In other words, Danish industrial policy had to turn to 'soft-steering mechanisms' resembled by the attempt to create policy networks (i.e. reference groups of the resource areas) - or institutional infrastructures for structural change. Having said this, it is however also our impression that a number of policy makers behind the analyses were seemingly not paying much attention to the potential embedded in creating policy networks. Thus during and at the end of the analyses primary focus was upon the policy proposals of each report' (ibid.: page 14).

Selvom den dialogbaserede overtalelsesform rummer muligheden for at skabe netværk, er brugen stadigvæk inden for hierarkiet, hvor det er Erhvervsministeriet der styrer 'oppefra og nedefter', og hvor dialogen og netværket tilpasses hierarkiets præmisser og krav om output i form af politisk håndterbare og synlige forslag.

Med realtypen 'interaktiv metastyring' og 'dialogen' som dets tredje og sidste styringsinstrument har jeg nu præsenteret, hvordan erhvervspolitikken institutionelle forandring er sket igennem 1990'erne. Realtypen er bestemt af, hvordan de erhvervsrelaterede myndigheder har håndteret de styringsdilemmaer, der opstår, når det retslige, økonomiske og kommunikative styringsinstrument sættes i spil på nye og anderledes måder inden for hierarkiets autoritetsform. I resten af kapitlet vil jeg gøre rede for, hvordan jeg analytisk er kommet frem til realtypen 'erhvervspolitikken styring' som den faktiske måde, hvorpå Erhvervsministeriet har håndteret de givne erhvervspolitiske styringsdilemmaer i 1990'erne. Udgangspunktet er Bob Jessops (1998 & 2000) komplekse og eklektiske teori om nye heterokratiske styringsmekanismer, som både er 'interaktiv styring' og 'interaktiv metastyring'.

5.4. Heterokratisk styring – at skabe balance i dilemmaer⁶⁸

Heterokratiske styringsmekanismer er for Bob Jessop svaret på, hvordan det kapitalistiske system fortsat sikre en akkumulation af merværdi, da nationalstaten ikke længere er tilstrækkelig til at sikre en effektiv samfundsmæssig styring i, hvad Jessop tidligere har diagnosticeret som et 'postfordisk produktionssystem' (Jessop, 1990).⁶⁹ Jessop analyserer de heterokratiske styringsmekanismer ud fra en grundlæggende antagelse om, at al styring svigter i det kapitalistiske system p.g.a. systemets selvmodsigende logik og antagonistiske karakter. Alle kollektive koordinationssystemer som 'markedet', 'staten', 'interaktiv styring' og 'interaktiv metastyring' svigter, da de alle er ufuldstændige. Løsningen er derfor ikke at udskifte eksempelvis 'staten' med enten 'interaktiv styring' eller 'markedet' og vice versa, da det blot betyder, at 'interaktive styringssvigt' eller 'markedssvigt' vil forekomme i

⁶⁸ Kapitlet er baseret på UNESCO artiklen (Jessop, 1998), den danske oversættelse af samme artikel (Jessop, 2000) samt noter fra Ph.d. seminarer med Jessop på COS & RUC.

⁶⁹ Dirk Messner (1997) diskuterer på tilsvarende vis styringsproblematikken ud fra et metaperspektiv om end ud fra en modernitets optik.

stedet for 'statssvigt' etc. For Jessop er hverken den interaktive styring eller den interaktive metastyring derfor den aktuelle løsning på alle vores samfundsmæssige trængsler. I stedet anbefaler Jessop (2000: 169-170) at opdyrke et 'fleksibelt repertorie' af de kollektive sociale koordinationssystemer kombineret med en 'selvrefleksiv ironi', hvor man både tror på det igangværende projekts succes samtidig med en forventet holdning til, at projektet sandsynligvis vil svigte ⁷⁰.

I relation til erhvervspolitikken institutionelle forandring i gennem 1990'erne kan den ovenfor præsenterede realtype med de interaktive metastyringsinstrumenter 'spilleregler, erhvervsfremme og dialog' netop ses som Erhvervsministeriets forsøg på at udvikle et 'fleksibelt repertorie' og finde et nyt 'operativt leje' til at styre og skabe forvaltningsmæssig enhed, hvor de nye interaktive styringsprincipper skal supplere og understøtte hierarkiets styringsinstrumenter og deres effektivitet.

Betingelserne for at skabe enhed gennem brug af 'kulturstyring' er dog nyt for Erhvervsministeriet, da det for alvor udfordrer autoritetsfiguren i 'den parlamentariske styringskæde', hvor forvaltningen forventes at kunne tage beslutninger, kontrollere og stå til ansvar. I det lys kan Erhvervspolitikken institutionelle forandring ses som 'læreprocesser' i Erhvervsministeriet for, hvordan erfaringerne fra brugen af de interaktive styringsprincipper er blevet institutionaliseret i ministeriets hierarkiske system.

Jessop (1998) opstiller fire styringsdilemmaer, som kan indkredse og forklare læreprocesserne for, hvordan Erhvervsministeriet undgår styringssvigt. De heterokratiske styringsformer indeholder eller står altid over for de fire dilemmaer i brugen af enkelte interaktive styringsmekanismer (hvad Jessop beskriver som 'within individual mechanisms'). De fire dilemmaer er udledt fra empiriske studier uden dog at være en udtømmende beskrivelse af nye styringsdilemmaer i det kapitalistiske system:

⁷⁰ Ironi begrebet har Jessop udviklet med inspiration fra Claus Offe (1975) og performancekunsteren Laurie Anderson's sang om 'Like falling', hvor Jessop finder, at 'running the state is like falling', (noter fra COS seminar, november 1998). Evert Vedung (1999) definerer ironi som *et uventet resultat*,

- Dilemmaet om samarbejde eller konkurrence

Det første aspekt af dilemmaet er, hvordan man kan udvikle og bevare tillid, fælles forhandlet forståelse, 'reducere støj' og engagere sig i negativ kordination, dvs. afstemme egen adfærd ud fra forventet reaktion og påvirkning på andre aktører, når der eksisterer så mange muligheder for på kort sigt at opfylde egne konkurrenceinteresser. (såkaldt '*free riding*'). Et andet aspekt af dilemmaet er, hvordan helhjertet forsøg på samarbejde og konsensus kan blokere for 'kreativ spænding' som konflikter eller bestræbelser på kriseløsning, der kan fremme læring eller læringskapaciteter og derfor udvikle tilpasningsevne. Dette er især aktuelt, når omgivelserne er turbulente, hurtig reaktion er påkrævet, inkrementalisme er utilstrækkeligt, og det vil tage tid at opbygge konsensus. F.eks. i politiske forhold sker der en afvejning mellem partnerskab og enegang (*partisanship*), dvs. den konstante afvejning og jonglering mellem alliancer og enegang.

- Dilemmaet om åbenhed eller lukkethed

De heterokratiske styringsmekanismer opererer i komplekse og ofte turbulente omgivelser. De står derfor over for problemet med at være åben for omgivelserne ('alle') og på samme tid sikre den nødvendige lukkethed for effektiv koordination mellem et begrænset antal aktører. Det ene aspekt er, at lukketheden enten kan blokere for nogle af aktørernes 'exit', som ville være godgørende for netværket eller blokere for nye partnere. Det andet aspekt af dilemmaet er, at åbenhed kan afholde partnere fra at gå ind i et langtidsengagement ud fra opportunistiske kalkulationer. Dilemmaet ses bl.a. afspejlet i valget mellem maksimeringen af handlemuligheder eller favoriseringen af 'småt er godt'-princippet med det formål at fokusere og afstemme den fælles handling.

- Dilemmaet om styrbarhed (governability) eller fleksibilitet

Dilemmaet opstår ved, at de interaktive styringsmekanismer kan skabe længerevarende strategisk vejledning (der mangler i 'markedets usynlige hånd') og samtidig bevare en fleksibilitet (der mangler i 'hierarkiet' med dets regelbaseret procedurer). Denne dobbelthed indebærer også dilemmaet mellem styrbarhed

hvis årsager fortaber sig i det dunkle. Vedung anvender ironibegrebet overfor 'perversionen', som altid er den ligemodsatte konsekvens af det programmerede.

(vejledningskvalifikationer) og fleksibilitet (evnen til at tilpasse sig ændrede omgivelser). På den ene side skal de interaktive styringsmekanismer være enkle og simple, for at beslutninger overhovedet kan træffes, og på den anden side forudsætter de interaktive styringsmekanismer kompleksitet for at blive effektive. Jessop (2000) beskriver dilemmaet således:

'Dilemmaet afspejler sig i den problematiske balance mellem simplificering som betingelse for styring af en kompleks verden og anerkendelsen af kompleksitet som betingelse for at mobilisere den nødvendige variation af aktører og ressourcer; mellem at undgå dublering af bestræbelser på at begrænse ressourceomkostninger eller bevare et passende repertorie af handlings- og organisationelle kvalifikationer; mellem udnyttelse af tidligere organisationel og interorganisationel læring ved at standardisere ud fra 'best practice' eller bevare tilpasningsevnen, når man står over for turbulent omgivelser, ved at undgå fastholdelse af forældede rutiner. Dette sidste problem er særligt forbundet med bestræbelser på at indføre 'best practice' fra oven, frem for at opmuntre til forskellighed og tillade horisontal kommunikation og læring blandt partnerskaber' (ibid.: 151).

Opsummerende består dilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet i, at styringen i de interaktive styringsmekanismer kræver både enkle og håndterbare problemstillinger og øget viden og refleksivitet om den givne problemstilling.

-Dilemmaet om ansvarlighed eller effektivitet

Nogle offentlige-private partnerskaber skal både fremme offentlige og private interesser, men dette kan udviske grænsen mellem offentlig og privat og rejser det velkendte dilemma mellem retssikkerhed (accountability) og effektivitet (jf. kapitel 5.1.). På den ene side skal de interaktive styringsmekanismer være 'ansvarlige' forstået som legale, hvorved der kan ske en juridiske ansvarsplacering ved de trufne beslutninger (eller manglen på samme i gensidige afhængige netværk) og især når det drejer sig om interorganisatoriske mere end interpersonelle relationer. På den anden side kan klare linier ved ansvarsplaceringen medføre formalisme, der kan blokere for effektiviteten ved en fælles indsats af offentlige og private aktører.

Jessop (1998: 42) fremfører to muligheder for at håndtere de fire dilemmaer. Den ene kan ses som 'systemisk interaktiv styring', idet samfundet selv ('kollektivet') udvikler løsninger på forskellige niveauer og tempi, mens den anden er interaktiv metastyring, som uden at henvise direkte til administrative niveauer eller enheder alligevel indeholder en mere 'synlig hånd' og autoritativ styring fra statens side (jf. kapitel 2.5.).

'Systemisk interaktiv styring' ser Jessop (ibid.) bl.a. som muligheden for kollektivt at udvikle 'apparatet' eller 'styrelser', som er forskellige institutioner, der er specialiseret primært til at tackle det ene eller andet dilemma og til at vende 'balancen' i dilemmaet gennem differentieret ressourceallokering og skærpet legitimitetskonkurrence i forskellige sammenhænge. Derudover kan dilemmaerne også blive håndteret på forskellige niveauer, eksempelvis er konkurrence i liberale økonomier koncentreret på det nationale niveau mens samarbejde er forfulgt på det lokale og regionale niveau. Forskellige interaktive styringsarrangementer kan også blive igangsat med henblik på at koordinere aktørernes forskellige tidshorisonter. F.eks. kan et 'partnerskab' have en åben struktur og en lang tidshorison, mens et andet er relativt lukket med specifikke opgaver og en kort tidshorison. Jessop (2000: 152) understreger dog, at ingen af de interaktive styringsmekanismer kan ophæve 'de strukturelle modsætninger og strategiske dilemmaer i kapitalismen', hvor akkumulationslogikkens modsigelser, dilemmaer og former for konkurrence spredtes til andre områder.

'Interaktiv metastyring' er en mere direkte styringsform og handler om at skabe betingelserne for interaktiv styring (jf. kapitel 2.5.). Staten er ikke synonym med interaktiv metastyring, men staten har en særligt fremtrædende plads som 'koordinator og mægler' med henblik på at skabe netværk, forhandle, reducere 'støj', etablere 'negativ koordination' (dvs. tage hensyn til tredjepart/eksternaliteter) og skabe resultater, forudsat at alle parter er oprigtigt interesserede i at skabe løsninger og ikke bare rituelt forhandler for at skabe tomgang og undgå fælles beslutninger.

Det er i forhold til interaktiv metastyring og de fire styringsdilemmaer, at erhvervspolitikken institutionelle forandring i 1990'erne bedst kan forstås. Erhvervsministeriets har forsøgt at skabe forvaltningsmæssig enhed igennem en erhvervspolitiske styringsmodel, som er baseret på hierarkiets 'love, tilskud og overtalelse' og en forsøgsvis ny styringsrolle som 'koordinator og mægler'.

5.5. Heterokratisk styringsvigt – fastsættelsen af stabilitet

Jessops analytik er især relevant til at bestemme styringens og dermed forandringens karakter. Ved at kombinere Jessops fire dilemmaer med hans forståelse af 'heterokratiske styringssvigt' kan det forklares, hvorfor realtypen 'erhvervspolitikens styring' og erhvervspolitikens institutionelle forandring 'sker i skyggen af hierarkiet' og ikke i 'skyggen af netværket'.

Svigt-begrebet er alene en analytisk kategori til at fastsætte erhvervspolitikens institutionelle forandring. Svigt-begrebet skal ikke forstås som, at den erhvervspolitiske styring 'svigter' ved fortsat at være baseret på hierarkiet. Det er i relation til de to idealtyper – 'hierarkiet' og 'kulturstyringen' - at svigtbegrebet anvendes. 'Kulturstyringssvigt' betyder blot, at dets styringsinstrumenter – selvregulering, kontakt og samtalen - har haft en underordnet funktion og indflydelse på realiseringen af givne politiske målsætninger i forhold til hierarkiet og dets styringsinstrumenter – love, tilskud og overtalelse (jf. kapitel 2.4.). Tilsvarende betyder 'svigt' i realtypen 'erhvervspolitikens styring', at styringsinstrumenterne – spilleregler, erhvervsfremme og dialog hovedsagligt er blevet realiseret ud fra idealtipe I og 'hierarkiet'.

Fastsættelsen af 'svigt' sker ud fra de to idealtyper 'hierarkiet' og 'kulturstyring', som er de analytiske 'yderpunkter' for, hvordan Erhvervsministeriet kan håndtere dilemmaerne. Den interaktive styring vil vægte 'samarbejdet, åbenheden, fleksibiliteten og effektiviteten', mens hierarkiet modsat prioriterer 'konkurrencen, lukketheden, styrbarheden og ansvarligheden'. Ifølge dilemmafiguren vil de to 'idealtypiske' styringsforståelser, hvis de blev fulgt slavisk, resultere i 'styringssvigt', hvor de begge vil føre til vanskeligheder, noget urigtigt eller noget betænkeligt. Nu består erhvervspolitikens faktiske styring da heller ikke af sådanne 'rene' styringstyper, men er i stedet en hybridform inden for rammerne af de to idealtyper.

Realtypen 'erhvervspolitikens styring' er dog ikke ment som 'Løsningen' – med stort L – og den rette måde at håndtere styringsdilemmaerne på. Jeg skal derfor skynde mig at præcisere, hvad jeg forstår ved 'håndtering' for at undgå en sådan analytisk fejlslutning og hyldst til pragmatismen og funktionalismen, hvor håndtering er en

ligevægtstilstand og effektivitetsoptimum af aggregerede præferencer. Derimod ser jeg 'håndtering' af styringsdilemmaerne som 'Erhvervsministeriets måde at afbalancere de fire dilemmaer, så den erhvervspolitiske styring opfattes som institutionel sand af virksomhedernes og Erhvervsministeriets øvrige interessenter' (jf. kapitel 3.3.). Opfattelse af erhvervspolitikken som at (af)balancere de forskellige dilemmaer er baseret på Jessops ide om 'collibrating', et begreb Jessop har fra Andrew Dunsire (1996: 320).

Kriteriet 'institutionel sand' understreger det kontekstafhængige ved styringens form og effektivitet. Balance-begrebet gør det også muligt at forstå, hvordan realtypen 'erhvervspolitikken som styring' svigter 'i skyggen af hierarkiet'.

Hierarkiet er en handlingsorienteret autoritetsfigur, som er egnet til at skabe balance mellem de forskellige dilemmaer og inden for det enkelte dilemma. Det sker ved at kunne omformulere og implementere politiske målsætninger og ikke mindst registrere, formidle og stå til ansvar for en sådan efterlevelse uagtet graden af effektivitet i forhold til policy-problemet. Heroverfor har de heterokratiske styringsprincipper vanskeligere ved at skabe balance, da der netop ikke er 'nogen', som styrer i traditionel hierarkisk forstand. Jessop (1998) redegør for heterokratiske styringssvigsformer, og fælles for dem er fraværet af en synlig autoritet, der kan tage ansvar og træffe beslutning, eksempelvis som i Jessops eget bud ovenfor på at håndtere dilemmaerne ved 'systemisk interaktiv styring'. Det er fraværet af legitim autoritet ved den heterokratiske styring, der bevirker, at erhvervspolitikken forandring sker i 'skyggen af hierarkiet', uden dog at være en styringsform fuldstændig efter den hierarkiske idealtipe. At erhvervspolitikken som styring så i stedet fortsat frembringer variationer af 'statssvigt' p.g.a. manglende 'rettidigt omhu' (planlægning), viden og opfølgning på vedtagne politiske beslutninger er blot den logiske konsekvens af manglende systematiske erfaringer af heterokratisk styring og dens svigt, og ikke mindst anvisninger på, hvordan hierarkiet kan håndtere heterokratisk styring i forhold til at skabe forvaltningsmæssig enhed, som stadig er det gældende retsprincip for forvaltningen (jf. kapitel 15.2 og hovedkonklusionens perspektivering).

5.6. Kategorier af heterokratisk styringsvigt

Bob Jessops forskellige kategorier af 'heterokratisk svigt' kan anvendes til at forstå, hvorfor erhvervspolitikens institutionelle forandring sker 'i skyggen af hierarkiet' og ikke 'i skyggen af netværket'. Tilsammen tegner de et billede af, hvad den erhvervspolitiske styring ikke kan håndtere, og som den også søger at undgå og/eller lovmæssigt heller ikke må håndtere.

Interaktiv styringssvigt sker hovedsagligt p.g.a. et forsimplet billede af konteksten eller manglende viden om årsagen til det oprindelige styringsindgreb. Hertil kommer også koordinationsproblemer på både det interpersonelle, interorganisatoriske og intersystemiske niveau som alle er indbyrdes forbundne og afhængige. Jessop (1998: 36) fremhæver interorganisatorisk koordination som en særlig vanskelig opgave, når det drejer sig om at etablere interaktiv styring som 'selvorganisering af interorganisatoriske relationer' med henblik på at facilitere fælles forståelse og udvikling på tværs af forskellige institutionelle ordener for at sikre vedtagne politiske mål⁷¹. Endelig ser Jessop også årsagen til styringssvigtet i et voksende gab mellem dem, som styrer, og dem, som bliver styret, og om det overhovedet er muligt at styre selv med tilstrækkelig information, hvad Jessop i øvrigt kalder for diskussionen om 'governability' (ibid.: 39-41).

Jessop finder det vanskeligt at definere 'interaktiv styringssvigt' ud fra et effektivitetskriterium, da det ikke er nemt at lokalisere i samme omfang som 'markedssvigt' eller 'statssvigt', som begge har substantive succeskriterier ved henholdsvis manglende profit i markedet og indfrielse af politiske mål. Alligevel forsøger Jessop at opstille substantive kriterier for den interaktive styring ud fra, hvorvidt den interaktive styring skaber flere eller mere effektive løsninger end markedet og hierarkiet. I den sammenhæng bliver kriterier for svigt, hvorvidt interaktiv styring medfører eksternaliteter (omkostninger for tredje part) eller skaber suboptimale beslutninger. Suboptimale løsninger skyldes enten hensyn til at opnå

⁷¹ Et barokt eksempel på interaktiv koordinationssvigt er Rod Rhodes' fortælling om 'Mrs. T' (Rhodes, 1999), hvor der ingen koordination sker mellem de mange forskellige offentlige og private aktører hos myndigheder, virksomheder og frivillige organisationer som servicerer den alderdomssvækkede pensionist Mrs. T.

enighed og indgå kompromis (ud fra en optimalitetsantagelse ofte benævnt som 'laveste fællesnævner') eller p.g.a. rituelle forhandlinger ('forhandlinger for forhandlingens skyld'), hvor aktørerne kun er interesseret i at forhale beslutningsprocessen for at bevare status quo. Fælles for de forskellige effektivitetssvigt ved den interaktive styring er fraværet af substantielle kriterier til at fastslå formålet med den fælles indsats:

'In this sense governance failure would presumably consist in the failure to redefine objectives in the face of continuing disagreement about whether they are still valid for the various partners involved' (ibid.: 38).

Det er netop i fraværet af substantielle mål og i at lede beslutningsprocessen, at staten kommer på banen som 'netværksmægler' (Kickert, 1997). Når den interaktive metastyling 'svigter', er det netop når den koordinerende og mæglende rolle eller opgave ikke varetages tilstrækkelig effektivt, innovativt eller fleksibelt i forhold til de mange forskellige 'policy netværk'. Interaktiv metastylingssvigt opstår derved typisk, når koordinationen og mæglerrollen foregår bag 'lukkede døre' og uden nogen offentlighed i den politiske beslutningsproces. Der kan også opstå interaktiv metastylingssvigt, når staten ikke udvikler hierarkiets styringsinstrumenter i forhold til 'kulturstyringen' med henblik på at understøtte koordinationen af de mange forskellige aktører omkring et policy-problem eller -program.

Det er i forhold til kriterierne for 'heterokratiske styringssvigt' og især 'interaktiv metastylingssvigt', at erhvervspolitikken institutionelle forandring kan forstås. På den ene side sker der en institutionel forandring i erhvervspolitikken styring og efter principperne for interaktiv metastyling, men på den anden side 'svigter' styringen forstået som, at den hierarkiske styring dominerer ud fra hensyn til at kunne træffe beslutninger, kontrollere og stå til ansvar.

I det næste kapitel skal jeg empirisk indkredse og konkretisere, hvilke styringsdilemmaer Erhvervsministeriet har stået over for – styringsdilemmaer, som har bestemt min konklusion om, at erhvervspolitikken institutionelle forandring er sket 'i skyggen af hierarkiet'.

5.7. De erhvervspolitiske styringsdilemmaer

Erhvervspolitikken institutionelle forandring er blevet bestemt af, hvordan

Erhvervsministeriet har håndteret dilemmaerne mellem:

- Samarbejde og konkurrence med henblik på at fremme både 'plussum'-spil og egen forandringsparathed for at sikre egne sektorpolitiske mål
- Åbenhed og lukkethed med henblik på både at sikre input og skabe output
- Styrbarhed og fleksibilitet for både at styre målrettet og tage højde for ændrede omgivelser
- Ansvarlighed og effektivitet for både at sikre retssikkerheden og fremme en samfundsmæssig omstilling.

Jeg har forenklet og reduceret analysen til blot at behandle det overordnede samordningsdilemma for at skabe forvaltningsmæssig enhed samt det mest centrale dilemma fundet ved hvert af de tre styringsinstrumenter. Det er sket alene for analytisk at kunne håndtere de mange forskellige og sammenfaldende dilemmaer både i det enkelte styringsinstrument og i Erhvervsministeriets samordning.

5.7.1. Koordinations- og samordningsdilemmaet

Erhvervsministeriets koordination og samordning er bestemt af, hvordan

Erhvervsministeriet har håndteret dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence i relation til de andre erhvervsrelaterede sektorministerier med henblik på at fremme de erhvervspolitiske mål inden for hvert enkelt styringsinstrument.

Dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence opstår, fordi erhvervspolitikken med vægten lagt på at skabe erhvervsmæssige rammebetingelser fordrer en samarbejdsstrategi for at kunne skabe koordination og samordning med de andre traditionelt uafhængige erhvervsrelaterede sektorministerier, samtidig med at sektorministerierne er i indbyrdes konkurrence om at fremme egne sektorpolitiske interesser. Konkurrencen er mest intens og tydelig i de årlige finanslovsindspil, hvor

hvert ministerium typisk forsøger at maksimere deres indflydelse og volumen i den årlige kamp om 'de knappe finanslovsmidler'.

Erhvervsministeriets samordningsdilemma bliver yderligere forstærket af, at EM som sektorministerium ikke har samme forvaltningsmæssige ret som økonomiministerierne til at koordinere og samordne regeringens politik, hvorfor EM ikke kan benytte sig af hierarkiets traditionelle kommandoveje og på den måde 'spille med musklerne' over for de andre sektorministerier. Eksempelvis har Finansministeriet retten til at koordinere og samordne de forskellige sektorministeriers finanspolitiske indspil til finanslovsforhandlingerne. Fraværet af formel forvaltningspolitisk kompetence, som typisk kun ændres ved et regeringsskifte eller en regeringsomdannelse, har betydet, at Erhvervsministeriets stort anlagte samarbejdsstrategi er under et konstant pres både fra interne og eksterne interessenter for at fremvise konkrete sektorpolitiske resultater af samarbejdsstrategien. For EM er det en svær balancegang hele tiden at sikre både samordning mellem konkurrerende sektorministerier og fremme egne sektorpolitiske interesser. Inden for hvert af de tre styringsinstrumenter i den interaktive metastyring kan balancegangen og dilemmaet også iagttages ved:

- At samarbejdet om brugen af spilleregler sker ud fra en konkurrence om politik hensyn (f.eks. mellem erhvervs- og miljøinteresser).
- At samarbejdet om en fælles brug af erhvervsfremmemidler sker ud fra en konkurrence om økonomiske ressourcer på finansloven.
- At samarbejdet om brugen af dialog sker ud fra en konkurrence mellem ministerielle udvalg og deres politiske dagsordener/kommissorier.

Erhvervsministeriets omfattende projekt og høje ambitionsniveau har heller ikke gjort det lettere at håndtere dilemmaet og dermed skabe synlige resultater. I sidste ende kan dilemmaet meget vel ende som en 'kamp mod vindmøller' og dermed overgå i rækken af strandede forvaltningspolitiske koordinationsforsøg som f.eks. de tidligere administrative reformforsøg af tilskudsmidler (jf. kapitel 5.3.2.).

Et vellykket udfald, hvor Erhvervsministeriet både kan skabe samordning og sikre sektorpolitiske resultater kan sandsynligvis ske, hvis der er tale om gensidige afhængige forhold mellem ministerierne, hvor såkaldte plus-sum-situationer kan opstå. Eksempelvis har Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet formuleret fælles politikoplæg og haft gensidig repræsentation i hinandens udvalg (Niels Åkerstrøm Andersen, 1995).

Hertil kommer selvfølgelig en klar politisk opbakning til Erhvervsministeriets strategi internt i regeringen. Det forudsætter typisk, at erhvervsministeren står stærkt i regeringen. Ved regeringsskiftet i 1993 forsøgte det erhvervspolitiske samordningsministerium at etablere et erhvervspolitisk regeringsudvalg, men forsøget mislykkedes. I stedet kom samordningsministeren og partileder Mimi Jakobsen med i regeringens centrale Økonomiudvalg. Gennem det udvalg har Erhvervsministeriet siden da og som det eneste sektorministerium kunne skaffe sig en formel politisk koordination og samordning, som det også skete med den erhvervspolitiske strategi 'dk21' (Erhvervsministeriet, 2000), (jf. kapitel 7.7.).

Ud over den formelle repræsentation og direkte politiske opbakning har Erhvervsministeriet også forsøgt sig at skabe politisk koordination og samordning ved gennem veltilrettelagte kampagner og udgivelsen af de årlige erhvervsredegørelser at skabe en klar erhvervspolitisk dagsorden og ad den vej mobilisere sine interesser til at skabe et offentligt pres på regeringen ved siden af repræsentationen i diverse råd og nævn. Strategien har været ført ud fra deisen om, at de 'saglige argumenter vil vinde til sidst'. På den måde tillægges offentligheden og dermed politikerne en 'sund fornuft' og forventes ud fra sober oplysning at træffe et rationalt valg blandt konkurrerende politik hensyn (jf. kapitel 13.9.).

5.7.2. Dilemmaer ved styringsinstrumenterne

Ud over det overordnede styringsdilemma for EM er erhvervspolitikens institutionelle forandring knyttet specifikt til, hvordan Erhvervsministeriet har håndteret det centrale dilemma ved hvert enkelt styringsinstrument:

- 'Spilleregler' er håndteringen af det klassiske dilemma mellem retssikkerhed (kontrollerbarheden) og samfundsmæssig effektivitet ved både at styre målrettet og samtidig være fleksibel.
- 'Erhvervsfremme' er håndteringen af dilemmaet mellem at styre enkelt og målrettet og samtidig være fleksibel i kontakten mellem myndighed og virksomheden i brugen af det økonomiske styringsinstrument.
- 'Dialogen' er håndteringen af dilemmaet mellem både at være åben for input og lukket med henblik på at skabe et politisk output.

5.7.3. Spilleregler som dilemmaet mellem retssikkerhed og effektivitet⁷²

Traditionelt gennemføres statens regulering med hjemmel i loven. Denne måde at agere på som offentlig myndighed er forankret i retsstatsidealet, dvs. hvor individuelle rettighedshensyn tages for at sikre borgerens retssikkerhed uanset dets konsekvenser. Der skal være lighed for loven, og domstolene afgør konflikter ved fortolkning af loven og derud fra vurdere og afgive dom: 'ret eller uret'.

Hvis man sonderer mellem individuelle rettighedshensyn og et systemhensyn (eller mellem et retsstatsideal og et effektivitetsideal) kan man opstille to mulige yderpunkter: Forvaltningen skal have lovgivningsmagtens bemyndigelse i alt, hvad den foretager sig, eller forvaltningen kan handle på egen hånd med udgangspunkt i rationaliserings og effektiviseringsargumenter, dvs. at den retlige vurdering af forvaltningens faktiske handlinger i højere grad sker gennem en interesseafvejning – det, der opfattes som legitimt⁷³.

I praksis sker der ofte et sammenstød mellem legalitetsprincippet, herunder lighedsbetragtninger, og den konkrete løsning af forvaltningens opgaver. Et af

⁷²Beskrivelsen af dilemmaet er en redigeret og omskrevet del af et tidligere diskussionsoplæg skrevet i sammen med daværende forskningsassistent og cand.merc.jur. Thomas Arentsen, HHK og til brug i et samarbejde med COWI i forbindelse med analysen 'Undersøgelse om virksomheders forpligtigelser i forbindelse med offentlig kontrol', Rapport, marts 1998 for Erhvervs- og Finansministeriet.

⁷³'...gældende ret kan ikke med rimelighed karakteriseres som resultatet af en afvejning mellem pligten til at respektere og realisere folketingets intensioner og hensynet til at beskytte den enkelte mod forvaltningen. Andre betragtninger spiller ind. Hensynet til at harmonisere med andre dele af retssystemet end lige netop den bestemmelse, der behøver supplerende, og da særlig tilpasningen til de, principper der af den ene eller den anden grund for tiden anses for dominerende, spiller en stor rolle for fortolkningen og dermed bemyndigelsesspørgsmålet.' (Bent Christensen, 1980: 242-243).

problemerne ved behandling af legalitetsprincippet og lighedsbetragtninger er nemlig, at de er vanskelige at omsætte i let anvendelige retlige figurer, hovedsaglig pga. en øget decentralisering af statens opgaver. Dette danner basis for, at internt skabte procedurer, som potentielt kan være strid med retsgrundsætningerne, bliver retligt bindende.

Hvis der ikke kræves eller anvendes et klart formelt lovgrundlag kan det medføre, at der sker en 'udvanding' af legalitetsprincippet, idet kravet om formel lov med et præcist mål for opgaven tilsidesættes delvist eller tolkes bredt med argumenter om, at forvaltningen skal have frihedsgrader til at skabe f.eks. markedslignende mekanismer overalt, hvor det er hensigtsmæssigt, dvs. betone systemhensynene. Altså bliver normer vedr. effektive regler skabt lokalt.

Når der i praksis vælges at sondre implicit mellem et legalitetsprincip og et legitimitetsprincip, kan der grundet ovenstående opstå diversitet/flertydethed. Ideelt set skal der gerne være overensstemmelse mellem det legale og det legitime⁷⁴. Ud fra et legitimitetsræsonnement kan der godt politisk dispenseres for retssikkerheden om lighed for loven, hvis det vurderes at være i overensstemmelse med samfundets interesser, f.eks. offentlig indtægtsdækket patentvirksomhed i konkurrence med private virksomheder – selvom det strider mod konkurrenceregler. Konflikter afgøres ud fra en legitimitetsdiskussion og med et endeligt udfald: 'rigtigt eller forkert', hvor f.eks. økonomiske og etiske argumenter har stor vægt (mere end juridiske). Sanktionsmuligheden manifesteres ikke gennem lov, men gennem privat aftaleretlige regler og eventuelt reputationsmekanismer (f.eks. offentliggørelse af 'syndere').

Inden for forvaltningsjuridiske disputser betragtes dilemmaet som en uløselig konflikt. Den klassiske juridiske position er at betone retssikkerhedsaspektet på bekostning af effektivitets- eller systemhensyn. Karsten Revsbech (1992) argumenterer for at stramme retssikkerhedsprincippet i en tid, hvor systemhensyn præger forvaltningen. Revsbech kommentar kommer på baggrund af Tamilsagen og 'bankskandalerne' igennem 1980'erne, hvor de finansielle myndigheder var for effektive i deres bestræbelser på at redde bankerne, hvilket medførte ulovlige

⁷⁴ At det ikke forholder sig gør Torben Beck Jørgensen (1999: 54ff) opmærksom på ved at betegne den offentlige sektors servicevirksomhed som udsat for et 'krydspres' mellem forvaltningsrettens legalitetskrav og brugernes legitimitetskrav formuleret ud fra et 'kundekrav' om effektiv service.

skattefradrag til bankerne for at overtage den konkursramte banks portefølje. Jørn Jepsen (1990) argumenterer ligeledes retsteoretisk for, at effektivitetshensyn i erhvervsreguleringen må tilpasses retssikkerheden.

Heroverfor argumenterer Carsten Henrichsen (1997: 25-29) for, at retssikkerhed og effektivitetshensyn ikke i sig selv fører til konflikt, men at det afhænger af indretningen af den konkrete offentlige administration. CH ser dem derfor som begreber, der bygger på et sæt af komplementære værdier, som undergår forandring i takt med samfundsudviklingen.

Uanset om retssikkerhed og effektivitetshensyn er et uløseligt dilemma, skal det håndteres. Det kræver en konkret stillingtagen til, hvorvidt det er ønskeligt inden for det konkrete sagsområde at fremme legitimitetsprincippet på bekostning af legalitetsprincippet. Eller med andre ord, hvorvidt partikulære interesser/særinteresser skal fremmes på bekostning af universielle/almenvællets interesser. En konsekvens af en sådan udvikling er en accept af, at et universielt lighedsprincip opgives til fordel for et lokalt frihedsbegreb og dertil hørende politisering og retsliggørelse, hvor domstolene i sidste ende skal enten stadfæste eller omstøde de trufne politiske afgørelser.

5.7.4. Erhvervsfremme som dilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet

Udmøntningen af Erhvervsfremmemidlerne udtrykker, hvordan dilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet er forsøgt håndteret ved brugen af det økonomiske styringsinstrument. Erhvervsministeriet har fastholdt styrbarheden ved at formulere en eksplicit tilskudsstrategi (jf. kapitel 5.3.2.), og ved strategiens åbne og brede forståelse af erhvervsfremme, som alle slags tilskudsordninger, sikres en politisk fleksibilitet til på forskellige måder økonomisk at kunne (under-)støtte erhvervenes produktions- og konkurrencebetingelser.

Subsidieelementet i erhvervsfremme-strategien gør det muligt for Erhvervsministeriet at styre eller påvirke de deltagende virksomheder i en politisk ønsket retning, f.eks. at Eksportkreditordningen øger eksporten til lande uden for OECD. Samtidig gør

fleksibiliteten ved den brede tilskudsforståelse i erhvervsfremme det muligt for Erhvervsministeriet at iværksætte erhvervspolitiske initiativer, der styrker virksomhedernes rammebetingelser og dermed fremmer virksomhedernes langsigtede erhvervspolitiske interesser. Det lader sig gøre, i og med at erhvervsfremme både kan være en potentiel direkte økonomisk ressourceoverførsel til en given virksomhed, eller det kan være en indirekte ressourceoverførsel, hvor '3.part' modtager erhvervsfremmemidlerne. Det er som regel en offentlig institution, som f.eks. ved basisbevillingerne til GTS-institutterne eller som under Udviklingskontraktordningen (jf. kapitel 12).

Brugen af kontraktstyring og '3.parts-tilskud' medfører øget mulighed for 'kontakt' (jf. kapitel 5.2.2.) mellem offentlige og private aktører og mindsker risikoen for 'dødvægt' (jf. kapitel 5.3.2.). Til gengæld medfører det, hvad jeg ud fra økonomisk teori vil beskrive som en 'dobbelt principal-agent'-relation. Den ene principal-agent er Erhvervsministeriets kontakt til 'operatøren' af programmet, og den anden er Erhvervsministeriets indirekte kontakt til virksomheden. Det betyder administrativt at kontraktstyring ikke mindsker 'det asymmetriske vidensforhold' mellem myndighed og virksomhed og heller ikke udmiddelbart løser opfølgings- og kontrolproblemerne ved det direkte virksomhedstilskud, (jf. kapitel 12). Dertil kommer, at en erhvervspolitisk styring alene ved kontraktstyring og subsidier til '3.part' for at fremme kontakten mellem offentlige og private aktører giver nye og indirekte styringsbetingelser for EM med henblik på at kunne servicere virksomhederne med effektive rammebetingelser⁷⁵. Det stiller store krav til ministeriets analyse- og styringskapacitet for indirekte at kunne realisere og synliggøre de erhvervspolitiske mål, som er forudsætningen for fortsat at opnå en virksomhedsopbakning og dermed også en politisk opbakning til erhvervspolitikken. Derudover er styring af '3.part' uden for ministeriets eget ressortområde en meget vanskelig opgave. EM har ingen formel beslutningskompetence, og der er ikke tradition i Danmark for i andre sektorer at føre en proaktiv og erhvervsfremmende politik (jf. Peter Munk Christensen, 1998a).

⁷⁵ Gerry Stoker (1998) benytter 'principal-agent' metaforen til at forklare, at staten oftest ved interaktiv styring falder tilbage på regulering og den hierarkiske autoritet fordi staten ikke har tilstrækkelig information.

Den faktiske førte erhvervsfremme-politik kan derfor ses som en pragmatisk forvaltningsmæssig håndtering af dilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet, hvor erhvervsfremmen fortsat benytter subsidieelementet, men har udviklet formen til et større 'fleksibelt repertorie' af alternative støtteformer, herunder kontraktstyring, i forhold til det klassiske direkte virksomhedstilskud efter ansøgningsmodellen.

5.7.5. Dialog som dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed

Erhvervsministeriets dialoggrupper håndterer dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed ved på den ene side at være åben for 'input' og på den anden side være lukket af hensyn til 'policy output'. Logikken ved 'åbenhed' er, at flere eller andre 'øjne' kan bibringe policy-processen med nye synsvinkler, problemidentifikation og løsningsforslag. Det er gennem konfrontationen med andre 'perceptioner', at nye erhvervspolitiske ideer genereres.

'When actors communicate only with actors who have the same perceptions there is no reason for change. In such interactions perceptions can only be reaffirmed. Only a *confrontation with other perceptions* can create the opportunity for change. Confrontation can be seen as the driving force for change' (Termeer & Koppenjan, 1997: 84. Min fremhævnings).

Dialogen kan ses som en metode til at skabe 'konfrontationer', som kan skabe den bedste policy-proces og nye erhvervspolitiske initiativer. Dilemmaet er blot, at sådanne 'konfrontationer' også erhvervspolitisk skal kunne håndteres. Eksempelvis vil forslag om lavere selskabsskatter ikke være en konstruktiv konfrontation, da den strider mod den siddende regerings politik. I dialogen sker derfor en selektion i inputtene af hensyn til at kunne skabe et politisk håndterbart 'output' (j.f. kapitel 9).

I den forbindelse er Shaap og Van Twist (1997) analytiske sondring mellem social og kognitiv lukkethed relevant til at uddybe, hvordan dialoggrupperne håndterer dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed. Social lukkethed (eksklusion) sker typisk ved 'medlemskab' eller en given 'dagsorden', hvorved adgang til dialoggruppen er eksklusivt, og emnet på forhånd fastlagt. Den kognitive lukkethed skyldes enten en manglende evne til at opfatte nyt eller en uvilje mod at opfatte nyt. Den første sker ubevidst, mens den anden sker bevidst og kan karakteriseres som en kognitiv 'veto-ret'. Den kognitive lukkethed bunder i, hvad Shaap & Twist kalder for henholdsvis 'aktørernes referenceramme' og 'netværkskulturen'. Den første guider aktørerne i

deres fortolkning af den sociale virkelighed, og hvordan den tillægges mening. Den anden - 'netværkskultur' - er synonym med 'diskurs' (ibid.: 69-72). Samlet skelner Shaap og Van Twist mellem fire former for lukkethed:

- Ubevidst kognitiv lukkethed i netværk. Her er der kun adgang og mulighed for at deltage, hvis man snakker netværkets 'sprog'.
- Bevidst kognitiv lukkethed i netværk. Her er der en manglende politisk vilje til at ville reflektere over nye 'diskurser'.
- Ubevidst social lukkethed i netværk. Uklar dagsorden og procedure for dialogen kan ekskludere nogle af deltagerne fra aktivt at medvirke.
- Bevidst social lukkethed i netværk. Ingen tiltag for at inkludere de aktører, som ikke deltager i dialogen. (ibid.: 72 og egen tilvirkning).

Adgangen til dialoggrupperne var åben, hvorfor den første runde af dialog ikke indeholdt en 'bevidst socialt lukkethed', om end invitationsforløbet af praktiske og tidsmæssige grunde blev fortaget i privat regi. Eksempelvis var en handelshøjskoleforsker overrasket over ikke at være inviteret til at deltage i den første runde af dialog inden for sit faglige felt. Han ringede EM op og spurgte, "hvorfor er jeg ikke inviteret?"! Som svar fik han: 'Nu er du!'. Indbydelserne til den første runde af dialog kan derfor karakteriseres som 'private' og 'hemmelige', i og med at invitationen skete ud fra en tidligere afholdt konference og ved hjælp af Cowi og dette rådgivningsfirmas netværk, kontakter og viden om mulige interesserede og kvalificerede deltagere. Invitationen var altså et spørgsmål om at 'holde sig til' uden at dette dog skete bevidst, men EM foretog ikke en offentlig invitation eller bred søgning efter relevante og potentielle deltagere.

Nogle af dialogens private aktører oplevede (jf. kapitel 13), at der ikke var nogen formel og klar dagsorden, hvorfor dialogforløbet kan siges at indeholde en 'ubevidst social lukkethed'. Omvendt var det Erhvervsministeriets bevidste strategi ikke at påtvinge dialogen en bestemt og veldefineret dagsorden for ikke at bremse nye og anderledes kreative forslag inden for det politisk acceptable. Dermed var der heller ikke tale om en entydig 'bevidst kognitiv lukkethed' i dialogen. På den ene side var formålet at frembringe ny viden og indsigt om virksomhedernes behov, hvorfor der ikke var nogen fast dagsorden, men på den anden side ønskede Erhvervsministeriet

heller ikke at skabe for høje forventninger hos deltagerne om dialogens muligheder. En embedsmand karakteriserer styringen i dialogen som at 'afstemme forventninger':

'Det er også et resultat af dialogen, at man så at sige afstemmer forventninger, at hvis virksomhederne har forventninger om, at det og det skal laves om, og vi kan fortælle dem, at det ikke kan laves om, eller at der er grunde til, at det ikke skal laves om. På den måde stopper man også urimelige eller umulige forslag fra virksomhederne. Det er processen i dialogen. Man snakker forskellige sprog, forskellige verdener og forskellige billeder af verdenen, og går man ind i dialogen, er der visse ting, der bliver skåret fra undervejs, det er klart, det kan have en dårlig effekt på et eller andet'.

Ved at afstemme forventninger sker styringen i dialogen i en form, der kan karakteriseres som en blanding af bevidst og ubevidst kognitiv lukkethed. Den bevidste styring sker, når deltagerne direkte får at vide, hvad der politisk kan og ikke kan lade sig gøre, mens det ubevidst kognitive lukkede sker i form af, hvordan de forskellige 'verdener' og deres 'sprog og billeder' bliver skåret til, så der politisk kan sikres et output. Men ligesom i 'overtalelsen' er dialogen et indirekte styringsinstrument, der er svært at kontrollere, da holdningsændringen hos de erhvervspolitiske aktører sker gennem diskussion.

'...F.eks. hvis en gruppe af virksomheder mente, at man skulle erhvervsrette den danske forskning meget mere, og man så begynder at diskutere det med dem, og bl.a. Forskningsministeriet deltager. Så kan det godt være, at nogle af virksomhederne tager diskussionen til efterretning og ændrer holdning. Det vil sige, at når man næste gang bliver ringet op af en journalist, eller næste gang man snakker med en kollega i sit netværk, så mener man måske ikke helt det samme, som man oprindeligt gjorde. Så på den måde kan det ændre holdning'.

Sammenfaldende handler dilemmaet i dialogen mellem åbenhed og lukkethed om at være åben over for nye ideer og viden, som kan generere nye erhvervspolitiske forslag og samtidig være i stand til at skære de 'urealistiske forslag' væk. Dilemmaet kan også beskrives ud fra Shaap og Van Twist's sondring mellem social og kognitiv lukkethed (1997). I dialogen sker der en 'bevidst social lukkethed' for at fremme 'den kreative spænding' i dialogen mellem forskellige 'diskurser' og en 'ubevidst kognitiv lukkethed', for at dialogen kan udmøntes i en politisk håndterbar form.

5.8. Dilemmaer – en kritisk konstruktion

Afslutningsvis skal jeg understrege, at den analytiske konstruktion af de erhvervspolitiske styringsdilemmaer er en analytisk påstand, som ikke genkendes eller

deles i den erhvervspolitiske styringspraksis, som jeg vil karakterisere som præget af en 'rationel output optimismisme'. March og Olsen (1995) beskriver rammende den fremskridtsoptimisme, jeg har mødt i den erhvervspolitiske styringspraksis, som at de nye styringsinstrumenter er et supplement og en forstærkning af forvaltningens administration og styring. De beskriver udviklingen af den 'rationelle bytte-model' ved, hvordan netværksrelationer ('winning coalitions') kan forstærke forvaltningens håndtering af valgsituationer:

'Many of these techniques, however, gives an advantage to existing governmental authorities. They can exploit the power of government to proclaim, interpret, and enforce specific policy solutions . The same coercive capabilities that allow legislatures, courts, and governmental agencies to function as effective instruments of the rule of law and popular sovereignty generally gives them the capability to manage choices within the set of viable policy alternatives' (ibid.: 20).

Med det forbehold for dilemmapåstandens gyldighed (andre forskere vil måske ikke se det som dilemmaer, men som positive valgsituationer og fremskridt for erhvervspolitikken) vil jeg i næste kapitel gennemgå, hvordan jeg er kommet frem til afhandlingens realtype og de analytisk bestemmende dilemmaer i erhvervspolitikken. I kapitel 7-9 dokumenterer jeg realtypen og de analytiske dilemmaers empiriske forankring for til sidst i kapitel 11-13 at teste konklusionernes analytiske gyldighed.

Kapitel 6. Metode

Kapitel 6.1. Kildekritik og gyldighed

'Der er brug for en betragtningssmåde, som ikke gør vold på nogen af disse to former for forståelse [den klassisk rationelle og den romantiske forståelse], og som kan forene dem. En sådan forståelse ville hverken forkaste sandsorteringen eller betragtningen af den usorterede bunke. Den ville i stedet forsøge at henlede bevidstheden på det uendelige landskab, hvorfra bunken er taget' (Pirsig, 1977: 78).

Dette kapitel tjener til at forbinde kapitel 5 med de efterfølgende empiriske kapitler 7-9 & 11-13. Formålet med denne øvelse er dobbelt. For det første skal jeg redegøre for min behandling af det empiriske materiale⁷⁶. For det andet skal jeg fastsætte den videnskabelige gyldighed (validiteten) af afhandlingens konklusion i kapitel 5.

Kildekritik og spørgsmålet om afhandlingens gyldighed er delvis overlappende, da afhandlingens konklusion og analytik i høj grad er forankret eller direkte udledt fra det empiriske materiale. Jeg skal dog besvare de to spørgsmål adskilt for at give plads i de næste 3 delkapitler til en indledende og konkret gennemgang af det empiriske materiale og ikke mindst behandlingen af det. En håndfast udredning af det empiriske materiale er særligt påkrævet ved en 'omvendt' afrapporteringsform som i denne afhandling, hvor konklusionen kommer før dokumentationen. Afhandlingens struktur og opbygning er valgt for at gøre den viden jeg har på afrapporteringstidspunktet til et klart og kondenseret billede af erhvervspolitikens institutionelle forandring. Til gengæld er denne fremstillingsform vanskeligere at kvalitetskontrollere i forhold til den gængse 'ex ante' fremstillingsform, hvor den hypotetiske viden gennem konfrontation med teori og empiri ender i en syntese og konklusion. Jeg skal dog lade den ærede læser slippe for en lang procesbeskrivelse af selve forskningsarbejdet, og hvordan 'min higen og søgen' endte i den i kapitel 5 præsenterede realtype og de analytisk understøttende styringsdilemmaer.

6.2. Analyserammens empiriske forankring

Jeg har taget udgangspunkt i hierarkiets styringsinstrumenter ud fra en forandringsforståelse af at 'intet kommer af intet' dvs. de nye styringsinstrumenter er

baseret på de gamle og velkendte hierarkiske styringsinstrumenter (love, tilskud og overtalelse). Samtidig har jeg fravalgt alle de mange erhvervspolitiske sagsområder, der alene benytter sig af hierarkiets styringsinstrumenter, hvad enten der er tale om erhvervslovgivning, direkte virksomhedstilskud eller traditionel udvalgs- og informationsarbejde. Erhvervspolitikken institutionelle forandring er i følge afhandlingens forandringsdefinition ikke at finde inden for disse ellers tunge og vigtige erhvervspolitiske områder. Derimod er det nye og institutionelt forandret i erhvervspolitikken en kombination af hierarkiets styringsinstrumenter og den interaktive styringslogik og proces. Det kan betyde, at jeg i nogen iagttagers øjne har udvalgt områder af erhvervspolitikken som ikke 'fylder' eller 'har fyldt' meget, hverken i politisk eller i økonomisk forstand (jf. kapitel 6.5.).

Jeg har søgt i Erhvervsministeriets officielle publikationer for empirisk at indkredse og finde de områder som omfattede både idealtipe I & II (jf. kapitel 6.5). Resultatet af denne læsning resulterede i *realtypen*, hvis styringsinstrumenter er empirisk forankret på følgende vis:

- 'Spilleregler' præsenteres i Erhvervsredegørelse 1996 (ER96), hvor det er første gang, at erhvervslovgivningen officielt og selvstændigt problematiseres i en erhvervspolitisk sammenhæng.
- 'Erhvervsfremme' er et centralt begreb i det erhvervspolitiske paradigmeskift med vægten lagt på rammebetingelser. Det omtales allerede i den første erhvervspolitiske redegørelse fra 1993. Erhvervsfremme lægger op til en bredere forståelse og brug af tilskudsmidlet end det direkte virksomhedstilskud. Udfasning af det direkte virksomhedstilskud får først en selvstændig erhvervspolitisk prioritering i ER95: kapitel 11.
- 'Dialog' er centralt erhvervspolitisk middel til at genere og koordinere nye erhvervspolitiske initiativer som det formuleres i ER94 (jf. kapitel 5.3.3.). Dialoggrupperne er et forsøg på at politikudvikle ud fra tankegangen i de tidligere gennemførte ressourceområdeanalyser (jf. kapitel 13).

⁷⁶ Også kaldet kildekritik. Vibeke Ankersborg (2002:10) definerer kildekritik som: 'Kildekritik er altså en teknik til at kategorisere, analysere og vurdere materiale med i alle faser af en samfundsvidenskabelig undersøgelse'.

Styringsdilemmaerne er ikke empirisk forankret i samme omfang som realtypen er det. De er hentet fra Bob Jessop (jf. kapitel 5.4.) men valgt fordi de så og sige passede ex post til at forklare erhvervspolitikken institutionelle forandring inden for de tre styringsinstrumenter (jf. kapitel 6.7.).

Dilemmaet mellem effektivitet og retssikkerhed fremgår ikke direkte af det empiriske materiale om end begrebet 'effektiv' anvendes (ER98: 81). Alligevel synes begrebsparret dækkende for, hvordan Erhvervsministeriet sondre mellem juridiske og økonomiske kvalitetskriterier for lovgivning. Begrebsparret er et klassisk tema inden for offentlig forvaltningsret. Tamilsagen aktualiserede dilemmaet, og afstedkom et opråb om opbremsning i effektivitets hensyn (Karsten Revsbech, 1992). Carsten Henrichsens juridiske doktorafhandling (1997) er et forsøg på at gentænke retssikkerhedsbegrebet ud fra et effektivitetshensyn.

Dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed i dialogen er delvis empirisk forankret. I ER97 anvendes 'åbenhed' som en karakteristik af processen (jf. kapitel 9.2.). Dialogens lukkethed fremgår ikke eksplicit i de officielle dokumenter eller udtalelser. Det er derimod analytisk udledt fra bl.a. kontakten med Erhvervsministeriets embedsmænd. Eksempelvis gav en embedsmand uofficielt udtryk for, at åbenheden i den første runde af dialog gav den interne erfaring i EM, at den næste runde skulle gennemføres med en klarere politisk dagsorden og strammere styring af processen.

De sidste to dilemmaer er primært analytisk konstrueret forstået som, at de er ex ante fastsat. Jeg har haft en klar hensigt med det empiriske materiale ud fra teori og egne erfaringer som sagsbehandler i Erhvervsfremme styrelsen.

Dilemmaet mellem fleksibilitet og styrbarhed (jf. kapitel 5.7.4.) har været at forstå, hvordan Erhvervsministeriet kunne udvikle en ny 'modus vivendi' i forhold til at kunne styre og håndtere erhvervspolitikken, når det klassiske direkte virksomhedstilskud ikke længere var 'erhvervspolitisk korrekt'. Erhvervspolitikken vægt på rammebetingelser var en sådan løsning. Tilskud til 3.part typisk en offentlig institution gør det muligt at opretholde en enkel autoritets- og styringsrelation mellem bevillingshaver og tilskudsmodtager samtidig med, at det er en rammebetingelse, som

er en fleksibel og decentral kontaktform mellem offentlige og private aktører (jf. kapitel 12).

Dilemmaet samarbejde og konkurrence er tilsvarende analytisk konstrueret. Fra den løbende og uformelle kontakt til embedsmændene i EM fik jeg et klart indtryk af Erhvervsministeriets besværligheder og problemer med politisk at forankre erhvervspolitikken. Megen af deres arbejde har bestået i internt at diskutere og udvikle 'værktøjer' til at forankre erhvervspolitikken (jf. kapitel 7.7.). Det var i den forbindelse, at jeg fik 'underhånds' overrakt Peter Munk Christiansens notat (1998a) i forbindelse med hans oplæg i EM i april 1998 om erhvervspolitikken institutionelle forankring (eller mangel på samme). Begrebet 'samarbejde' kan med lidt god vilje siges at være empirisk forankret. I overgangsfasen fra Industri- til Erhvervsministeriet i 1993-1994 fandtes først 'Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning' og senere 'Industri- og Samordningsministeriet'. Samordning eller koordination lægger op til eller forudsætter implicit samarbejde på tværs af de ministerielle ressortgrænser (jf. kapitel 2.2.). Dilemmaets konkurrence begreb hviler alene på Bob Jessops forståelse af konflikt i alle sociale relationer og systemer (jf. kapitel 2.1.)

6.3. Casestudier, interview og kvantitative opgørelser

6.3.1. Valg af casestudier

For at teste afhandlingens konklusion om nye styringsinstrumenter har jeg gennemført et casestudie inden for hvert af de 3 nye styringsinstrumenter – spilleregler, erhvervsfremme og dialog. Casene blev fundet og valgt som typiske for den institutionelle forandring i erhvervspolitikken gennem en blanding af intuition, strategisk læsning af Erhvervsredegørelserne og en spørge mig frem hos tidligere kolleger fra min tid i Erhvervsfremme Styrelsen. Jeg ser ingen metodologiske problemer ved det intuitive metodevalg, der efterfølgende må retfærdiggøres (Flyvbjerg, 1991a: 152). Det er logisk og praktisk umuligt at foretage en fuldstændig afsøgning for at vælge 'casen par excellence'. I stedet har jeg belavet og stolet på at have, hvad Flyvbjerg betegner som 'næse, erfaring og kreativitet [for] at identificere kritiske cases' (ibid.: 151). Det skal dog ikke forstås som, at de analytiske kriterier ingen rolle har spillet. For det har de. De er alle 3 eksempler på 'afvigelser' inden for

den hierarkiske styringsform. Konkret bestemte idealtyperne caseudvælgelsen på følgende vis:

- Casen om 'spilleregler' endte med 'Oliebranchens Miljøpulje'. Valget var let, efter at Erhvervsministeriet (ER98: 90) fremhævede den som et eksempel på quasi-regulering og med en lav grad af offentlig involvering i gråzonen mellem lovgivning og selvregulering.
- Udviklingskontraktordningen (UVK) blev udvalgt som et eksempel på erhvervsfremme med både et stort 'kontaktelement' mellem en offentlig institution og en virksomhed og samtidig et tilskud til den offentlige institution (3.parts tilskud). Ordningen var dog designet således, at virksomhedens afholdte udviklingsomkostninger blev reelt dækket af UVK. Det skete ved at virksomhedens fremsendte faktura til den deltagende institution blev betalt med det tilskud institutionen havde fået bevilliget fra Erhvervsfremme Styrelsen. Dermed var UVK reelt set også en tilskudsordning for virksomhederne, men som i sit design forudsatte en langt mere aktiv og forpligtende kontakt til en offentlig institution end et direkte tilskudsprogram normalt ville kræve. Til gengæld gjorde det indirekte tilskud til virksomheden det muligt direkte at teste relationen mellem tilskud og kontakten til en offentlig samarbejdspartner. Mit valg af UVK som case blev også motiveret af den daværende Erhvervsfremme Styrelses plan om revision og justering af ordningen. På opfordring og støtte fra Styrelsen blev casestudiet udvidet til også at omfatte en spørgeskemaundersøgelse (Erhvervsfremme Styrelsen, 2000).
- Dialogcasen om dialoggruppen 'offentligt-privat samspil' inden for miljø og energiområdet blev udvalgt efter anbefaling fra både Peter Munk Christiansen og Niels Åkerstrøm Andersen. De pegede begge uafhængigt af hinanden på denne dialoggruppe som en god og konstruktiv dialoggruppe, om end ud fra forskellige kriterier. Peter Munk Christiansen vurderede gruppen som en af de få med 'et erhvervspolitisk potentiale', og Niels Åkerstrøm anbefalede gruppen ud fra egen positiv erfaring med at holde et oplæg om udlicitering for gruppen. Her oplevede han en stor diskussionslyst, viden og engagement om emnet.

6.3.2. Brugen af interview

Afhandlingen har gennemført mange interview af enkeltpersoner og primært i forbindelse med de 3 casestudier. Interviewene har oftest været suppleret med opfølgende telefonhenvendelser for at få uddybet faktuelle sagsforhold. I casestudiet 'Miljø- og energidialogen' har jeg gennemført 10 interview. I casen 'Oliebranchen miljøpulje' har der blot været tale om 1 interview og 3 telefoninterview. I casen 'Udviklingskontraktordningen' har der været gennemført i alt 5 interview i de to kvalitative casestudier. Der var planlagt interview af flere fra de 2 deltagende offentlige institutioner udover projektlederen. Men i gennemførelsen af interviewene viste det sig hurtigt, at projekterne er båret igennem 'nede fra og op'. Det betød, at der alene blev gennemført interview med projektlederen, da alle ledelsesenheder (sekretariater, forkontorer) eller afdelingsoverlæger henviste til de respektive projektledere eller involverede fra afdelingerne for at få konkret og substantielt viden om projekterne såvel om deres processuelle forløb.

Interviewenes omfang og udskriftsform har varieret afhængig af formålet. I dialogcasen blev interviewene udskrevet fuldstændigt, da formålet også var at få indfanget nuancerne i de centrale aktørers forståelse og hensigt med forløbet. I de to andre casestudier har fokus alene været på det procedurelle, da konteksten (de faktuelle oplysninger) og den strategiske betydning fremgik eksplicit i sekundære kilder (sagsdokumenter og offentlige kilder som programbeskrivelser og hjemmesider på internettet).

Til at strukturere interviewene har jeg benyttet mig af en såkaldt *interviewguide* (jf. bilag 5), der ifølge tekstbogen giver et semi-struktureret interview (Steiner Kvale, 1997). Da interviewene er blevet gennemført ved åbne spørgsmål, har interviewguiden primært fungeret som 'huskeseddel' til eventuelt at fastholde bestemte temaer i forhold til respondenternes detaljerede kortlægning af konteksten og forløbet. Funktionen som blot 'huskeseddel' opstod også fordi det ofte skete, at et 'pludselig' spørgsmål ud fra interviewguiden fik respondenterne til at standse op midt i talestrømmen for kortfattet at besvare mit spørgsmål og derefter vente på et nyt spørgsmål. Derfor lærte jeg at lade respondenterne tale ud, da det oftest gav mange gode oplysninger af analytisk værdi, og blot undervejs i interviewet stillede spørgsmål til

det faktisk sagte. Interviewguiden endte derfor som en 'huskeseddel' til at kontrollere, om jeg havde glemt et tema.

Udvælgelsen af interviewpersonerne er sket efter en blanding af repræsentativitet mellem de forskellige interesser og efter '*snebolds-princippet*' (Anne Reff Pedersen, 1998). Frem for en tilfældig udvælgelse af relevante interviewpersoner er udvælgelsen sket ud fra viden om emnet og indsigt i det givne forløb. Det har også betydet at inden for udvælgelsen af repræsentanter fra andre ministerier og kommuner m.v. har jeg valgt den person, som de andre deltager pegede på som relevant og vidende deltager (jf. kapitel 6.9.). Interviewene blev anonymiseret for at fremme åbenheden i svarene.

6.3.3 Erhvervsfremme opgørelsen og spørgeskemaundersøgelsen

Opgørelsen af erhvervsfremmeordninger i kapitel 8 er baseret på Erhvervsministeriets regneark over statens bevillinger til erhvervsfremme på finansloven fra 1995-2000 (ER98). Opgørelsen over den erhvervspolitiske statsstøtte medtager kun erhvervsfremmeordninger, der er på finanslovens udgiftsbudget. Statsstøtte via indtægtsbudgettet f.eks. sænkning af erhvervsbeskatningen og afgifter (jf. ER94: 'appendiks til kapitel 9') er ikke medtaget. I ER96 forsvares denne metodiske fremgangsmåden med, at den indirekte erhvervsstøtte i Danmark er på et relativt lavt niveau sammenlignet med udlandet (ER 1996: 355-356).

Ud fra Erhvervsministeriets opgørelse har jeg kategoriseret tilskudsordningerne som enten 'tilskud' eller 'erhvervsfremme' (jf. bilag 1). Min kategorisering er baseret på en skønsvurdering, da ordningerne ikke på Finansloven eller dens § bemærkninger er beskrevet, så det entydigt kan identificeres, hvem der modtager finanslovsmidlerne. Min kategorisering er dog efterfølgende blevet bekræftet i de pågældende erhvervsrelaterede sektorministerier (j.f. kapitel 6.9).

I kapitel 12 om Udviklingskontraktordningen (UVK) gennemføres en spørgeskemaundersøgelse og casestudier af 2 af udviklingsprojekterne. Spørgeskemaundersøgelsen er koncentreret til at give et bredt billede af de deltagende virksomheder og deres behov for offentligt-privat samspil og tilskud. Rammen for virksomhedernes tilkendegivelse er baseret på antagelsen om, at UVK enten kan

betragtes som en kommerciel udviklingsopgave for en institution, hvori der indgår et tilskud eller også kan ses som en rammebetingelse for offentligt-privat samspil, hvor tilskuddet er nødvendigt for at overvinde særlige institutionelle og nye barriere for virksomheden.

Spørgeskemaundersøgelsen suppleres af en case analyse af to af de gennemførte udviklingsprojekter under UVK. De to casestudier har samme struktur som spørgeskemaundersøgelsen for at kunne følge op på, hvordan virksomhederne benytter UVK og prioritere selve samarbejdsrelationens kvaliteter i forhold til tilskuddets ditto. Herudover giver casene også svar på ordningens relevans overfor de deltagende offentlige institutioner. Om UVK som rammebetingelse indkredses virksomhedernes motiver og, om det er muligt at synliggøre nogle af projektets resultater - de "bløde" afledte effekter såvel som de "hårde" bundlinier. Særligt de "bløde" resultater søges uddybet og for at eksemplificere spørgeskemaundersøgelsens resultater. Om tilskuddets betydning for virksomhederne søges tilskuddets finansielle funktion belyst. Særligt søges det belyst om virksomheden bliver kompenseret for alle dens udgifter i forbindelse med samarbejdet og, hvis ikke, hvorvidt det berører virksomhedens likviditet og betalingsevne.

6.4. Kriterier for gyldighed

I resten af metode-kapitlet skal jeg relatere min behandling af det empiriske materiale til spørgsmålet om gyldigheden af afhandlingens konklusioner.

Mit udgangspunkt og mål for afhandlingen har været at indfange meningshorisonten for den erhvervspolitiske styring og inden for denne, hvilken styringspraksis, der er (forsøgt) udviklet. Det overordnede kriterium for afhandlingens gyldighed må derfor være, hvorvidt afhandlingen har skabt eller vil kunne skabe 'empirisk resonans' (Lotte Jensen, 1998:184). Empirisk resonans er analysens evne til at skabe genklang, opmærksomhed og debat blandt genstandsfeltets aktører. Empirisk resonans forudsætter dog både formidling og timing, og det kan være problematisk. For formidlingsaspektet kan ende med at bestemme indholdet af det videnskabelige arbejde af hensyn til timingen. Timing er så ikke længere et spørgsmål om publiceringsdato men også om brugen af teori og begreber og genstandsfelt. En sådan

udvikling kan føre til videnskabelig opportunisme og en analytisk slaphed over for egne begreber. For at imødegå en sådan tendens og samtidig fastholde ønsket om at skabe 'empirisk resonans' vil jeg gøre to ting. For det første præcisere, at empirisk resonans ikke er et spørgsmål om aktualitet, men et kriterium om, hvorvidt analysen på de givne præmisser kan eller ville kunne genkendes i det erhvervspolitiske felt og skabe debat. For det andet, at modificere traditionelle gyldighedskriterier for at ens resultater kan blive godkendt eller forkastet uagtet det politisk opportune, hvis det vitterligt er noget logisk sludder eller bare dårligt udført håndværk. Jeg går derfor ikke så vidt som Lotte Jensen (ibid.), hvor gyldigheden eller tolkningsforslagets rækkevidde ikke kun afhænger af 'empirisk resonans', men også af dets evne til at forhandle sig igennem og overbevise i de to respektive verdener - forskningsverdenen og det empiriske felt. Med en institutionel teoretisk tilgang kan det være fristende og ligefrem befriende at acceptere en sådan relativistisk og nøgtern indstilling til ens egne forskningsresultater. Det er også den logiske konsekvens af den postmoderne kritik, hvor viden i høj grad er et spørgsmål om magt og sprogpil (Lyotard, 1982: 105⁷⁷). Jeg vil dog ikke slå mig til tåls med den vidt udbredte påholdenhed overfor traditionelle metode kritiske spørgsmål. Niels Åkerstrøm Andersen (1994) forholder sig til traditionelle metode spørgsmål, men repræsenterer også en radikal forståelse af viden som kontekstafhængig:

'Den enkelte tekstanalyse er åben for falsifikation, men det er den samlede institutionelle historiske fremstilling ikke. Det er ikke muligt på en enkel måde at teste den institutionelle historiske fremstilling i sin helhed. Derimod er det muligt at analysere, hvorfra den institutionelle historie er skrevet og dermed antyde, hvordan andre historier kunne være skrevet' (ibid.: 40).

Åkerstrøms immunisering over for kritik er et forståeligt opgør med 'intersubjektivitets spøgelse' inden for samfundsvidenskaberne, hvor usikkerhed, fejlfortolkninger eller fejllæsning kan spores, men hvor ens analyse vanskeligt lader sig fuldstændig gentage af andre. Så for at være med på mere end en 'kikker' af 'det unikke' og samtidig retablere respekten for videnskabelige forklaringer i lyset af den postmoderne kritik af 'essentialisme' i mange socialvidenskabelige sandhedsudsagn,

⁷⁷ 'Som sagt er det fremtrædende træk ved den postmoderne videnskabelige viden den eksplicitte immanens, der karakteriserer diskursen om de regler, som gør denne viden gyldig' (ibid.:105).

har jeg valgt at vurdere afhandlingens gyldighed i forhold til både empirisk resonans og 4 traditionelle kriterier (begrebs-, intern- og ekstern gyldighed samt pålidelighed).

Empirisk resonans er i afhandlingen baseret på John R. Searle's (1995) forståelse af epistemologisk objektivitet dvs. inden for en given kontekst er det muligt at bestemme givne udsagns institutionelle sandhed (jf. kapitel 3.2.). Derfor forudsætter denne afhandling ikke nogen uafhængige variable eller explicans uden for diskursen eller i denne afhandling – uden for de institutionelle sandheder, men omvendt er der inden for de institutionelle sandheder kontingent nødvendige relationer på spil (jf. kapitel 4.2.). En sådan epistemologisk position gør det muligt at fastholde forklaringen i den samfundsvidenskabelige analyse samtidig med den logiske anerkendelse af social viden som kontekstafhængig (jf. kapitel 6.8). Ved at benytte de 4 traditionelle gyldighedskriterier kan jeg efterse kvaliteten af den producerede kontekstafhængige viden. Tilsammen skal empirisk resonans og de traditionelle gyldighedskriterier sandsynliggøre afhandlingens konklusion om, at erhvervspolitikens institutionelle forandring igennem 1990'erne skete 'i skyggen af hierarkiet'.

6.5. Afhandlingens empiriske resonans

For at opnå empirisk resonans har jeg brugt officielle kilder og interviewpersoners udsagn på en anden måde end, hvad den traditionelle kildekritik foreskriver. Jeg har ikke foretaget opdeling af primær og sekundær kilder og vurderingen af kilden efter graden af objektiv sand viden. Det betyder dog ikke, at jeg har overset en af kildekritikkens vigtige pointer om: 'at en løgn ikke bliver sand af at blive genfortalt' (Vibeke Ankersborg, 2002: 62). Med afsæt i John R. Searle (1995) skal jeg forholde mig til dette punkt i kildekritikken og redegøre for, hvorledes jeg har sondret mellem sandt og falsk eller mellem 'at fange det institutionel sande eller blive dets fange'⁷⁸.

John R. Searle (1995) ser sproget som en væsentlig del af den sociale kontekst og kan isoleret set også skabe sociale effekter, men og her bremser Searle for ønsketænkningen - ikke alt sprog bliver til institutionelle sandheder (jf. kapitel 3.2.& 3.3.). Searles pragmatiske position om relationen mellem X og Y og i denne

⁷⁸ En parafrasering fra Niels Bredsdorff (1998:95: 'At fange diskursen eller blive diskursens fange').

afhandling - relationen mellem de nye styringsinstrumenter og deres sociale status - har metodiske konsekvenser. Fokus på sprogets meningsskabende muligheder og begrænsninger betyder, at officielle udsagn og dokumenter er sanktioneret af EM og kan derfor læses som udtryk for, hvad der planlægges eller allerede er sket i erhvervspolitikken. Der er ingen grund til at antaste troværdigheden af f.eks. Erhvervsredegørelserne. Det er ikke sådan, at EM siger et og gør noget andet i det skjulte, men den institutionelle sandhed af udsagnene er et åbent empirisk spørgsmål. Det er en kildebrug der strider radikalt mod den traditionelle brug af kilder. Set fra et sådant synspunkt har officielle udsagn og dokumenter som f.eks. erhvervsredegørelser en lav grad af troværdighed og anses som blot 'krøniker', der måske på det retoriske plan korresponderer med den faktiske erhvervspolitiske praksis. Bag argumentationen gemmer sig en forestilling om en kontekst uafhængig sand viden, og hvor sproget kun er et redskab til at nærme sig den sande viden. Det indebærer, at officielle udsagn og dokumenter pr. definition er 'biased', da de udtrykker en systematisk subjektiv holdning i forhold til den objektive sandhed. Officielle udsagn og dokumenter kan indgå i en analyse men kun som sekundær kilder til supplerende eller uddybning af det faktisk besluttede eller adfærdsmæssigt gjort i primær kilderne. Sproget er således løstrevet aktørernes adfærd og handling. Set fra den traditionelle kildekritik er min brug af sekundær kilder som erhvervsredegørelserne derfor 'mikrofonholderi' af værste skuffe. Risikoen for at ende som en af 'magtens nyttige idioter' er da også stor, hvis jeg blot ukritisk viderebringer 'historien', som den bliver genfortalt. For at undgå den empiriske faldgrube har jeg interviewet flere forskellige involverede aktører for at få udsagnene eller synspunkterne enten gensidigt bekræftet eller nuanceret. Sikkerheden for at jeg vitterligt indfangede det institutionelt meningsfulde og sande skete, da interviewene begyndte at overlappe hinanden og 'historien' gik i ring. Så kunne jeg stoppe interviewrunden (jf. kapitel 6.9.).

Jeg vil derfor konkludere at jeg har indfanget det institutionelle sande og dermed skabt empirisk resonans gennem min brug af kilderne. Effekten eller rækkevidden af det institutionelt sande ved erhvervspolitikken institutionelle forandring er dog et åbent spørgsmål, da de 3 styringsinstrumenter blot er kvalitativt bekræftet i de 3 casestudier (Jf. kapitel 6.6.). Et andet forbehold for afhandlingens empiriske resonans er fraværet af de organiserede erhvervsinteresser og deres indflydelse og betydning for erhvervspolitikken realisering og dermed for effekten af erhvervspolitikken

institutionelle sandhed (jf. kapitel 15 og hovedkonklusionen). Omvendt afspejler denne afhandling Erhvervsministeriets klare forsøg igennem 1990'erne på at udvikle og gennemføre sin politik uanset erhvervsorganisationernes eventuelle deltagelse eller modstand mod den erhvervspolitiske strategi om rammebetingelser. På den led er der en analytisk berettigelse i at gå nye veje i forhold til tidligere politologiske studier af erhvervspolitikken. Samtidig vil det eksplicite statsteoretiske perspektiv i afhandlingen kunne anvendes i fremtidige evalueringer i det erhvervspolitiske felt af styringens output og muligheden for kulturstyring (jf. kapitel 15).

I de sidste 4 delkapitler skal jeg sætte Robert K. Yin's (1989: 40-41) fire postpositivistiske gyldighedsbegreber i forhold til begrebet institutionel sandhed. De fire gyldighedskriterier: Construct validity, internal validity, external validity & reliability skal nemlig anvendes i forhold til den konkrete meningskontekst⁷⁹. Det er ikke muligt at forudsætte kontekst uafhængig viden om det institutionel sande. Det betyder at afhandlingens gyldighed er bundet af tid og sted (jf. kapitel 6.8. om afhandlingens eksterne gyldighed). Det udelukker dog ikke at jeg inden for konteksten kan klargøre for:

- begrebsgyldigheden som operationaliseringen af de analytiske begreber i forhold til den empiriske analyse,
- Den interne gyldighed som etableringen af logiske relationer i forhold til det empiriske materiale
- Den eksterne gyldighed i relation til konteksten, det erhvervspolitiske felt igennem 1990'erne.
- Pålidigheden af sneboldsmetoden og afhandlingens kvantitative opgørelser.

Gennemgangen af de 4 gyldighedskriterier fører forhåbentligt til, at afhandlingens – indrømmet - ganske komplekse begrebsapparat fremstår mindre 'spekulativt'.

⁷⁹ I en videnskabelig sammenhæng er den metodiske konsekvens af en sådan epistemologi brugen af *abduktion*. Abduktion foreskriver ikke at kunne komme med forudsigelser eller opstille en universel teori om f.eks. institutionel forandring, men er i stedet bevidst om og inddrager de kontekstuelle eller institutionelle aspekter i forklaringen af det givne fænomen (jf. eksempelvis Tony Lawson, 1997: 24).

6.6. Begrebsgyldigheden

I kapitel 5.5. og 5.6. blev afhandlingens forandringsbegreb operationaliseret til at være et spørgsmål om 'styringssvigt'. Forandringens analytiske grænser blev operationaliseret til to 'idealtyper' - henholdsvis den hierarkiske styring og den netværksbaserede kulturstyring. Kulturstyring var så at sige loftet for erhvervspolitikken institutionelle forandring, mens hierarkiet udgjorde bunden og fundamentet for at realisere Erhvervsministeriets forvaltningspolitiske ambitioner (jf. kapitel 5.2.). Ud fra idealtyperne har jeg så kunne identificere erhvervspolitikken institutionelle forandring og som har fået form af afhandlingens realtypiske styringsinstrumenter. Derudover har jeg i kapitlerne 2-4 defineret de centrale begreber i denne afhandling. Men en ting er begrebsdefinition, en anden ting er, hvordan jeg analytisk har kunne 'måle' og fastsætte erhvervspolitikken institutionelle forandring ud fra Erhvervsministeriets håndtering af de givne styringsmæssige dilemmaer. Jeg har fastsat følgende analytiske kriterier for, hvornår Erhvervsministeriets håndtering af dilemmaerne gør realtypen institutionelt sandt. Det er når styringsinstrumenterne:

- 1) indfrier givne politiske mål.
- 2) skaber en håndterbar balance mellem de respektive styringsdilemmaer.
- 3) opnår en kollektiv tilslutning fra virksomhederne og Erhvervsministeriets øvrige interessenter.

De 3 kriterier er valgt for at fastsætte den erhvervspolitiske styrings institutionelle forandring. Både hvad angår de formelle regler og procedurer såvel som de uformelle normer der omgiver den erhvervspolitiske styring. Richard W. Scott's (1987) sondring mellem 'output' (produktionen) og 'outcome' (effekten) har også været en inspirationskilde til at udvikle kriterierne. For en ting er styringens 'produktion', der indfrier givne formelle politiske mål en anden ting er om styringens produktion har haft en effekt, som det opleves af de involverede aktører og dermed opnår en status af institutionel sandhed.

I forhold til begrebsgyldigheden har jeg således i afhandlingen operationaliseret begrebet balance eller kolibrering til at være en styreform, der med forskellig vægt og prioritering imødekommer effektivt begge sider af de givne dilemmaer. Jeg skal her gentage fra kapitel 5.5, at 'balance' ikke skal opfattes som en statisk og universel

ligevægt mellem dilemmaets begrebspar, men derimod som en dynamisk håndtering eller 'kolibrering' af dilemmaet, hvor den ene side af dilemmaet kan have overvægt i en periode for i næste at finde et nyt balancepunkt. Typisk sker periodiseringen ved regeringsskift og det begrænser analysens teoretiske rækkevidde (jf. kapitel 6.8). Kolibrering er et komplekst begreb. Frem for en mekanisk forståelse af ligevægt, er kolibrering en ligevægt etableret gennem modsatrettede, men ensartede tryk eller pres (Andrew Dunsire, 1993). Dunsire ser kolibrering på linie med 'isostasi' (om ligevægten i jordens skorpe) og anvender dampmotoren eller den hydrauliske servo-mekanisme som metaforer for kolibrering.

Det 3. kriterium for styringsinstrumenternes institutionelle sandhed – interessenters tilslutning er primært kvalitativt forankret i det empiriske materiale ud fra casestudierne i kapitel 11-13. Kapitel 7-9 var som udgangspunkt primært designet som en 'output' analyse (Richard W. Scott, 1987). Kapitel 7.5 dokumenterer dog for virksomhedernes og brancheforeningernes tilslutning til offentlig kontrol. Kapitel 8 om erhvervsfremmemidlerne indeholder ingen direkte dokumentation for interessenternes tilslutning til erhvervspolitikken. En indirekte og 'omvendt bevisførelse' kan dog udledes fra de øvrige erhvervsrelaterede sektorministeriers svar på min udsendte opgørelse mellem tilskud og rammebetingelser (jf. kapitel 6.9.). Embedsmændene tilkendegav i deres svar, at de ikke kunne forstå, at deres specifikke sektorpolitiske ordning også var 'generel erhvervspolitik'. Det synes at bekræfte, at Erhvervsministeriets ambition om erhvervspolitisk koordination og samordning af alle erhvervsrelaterede tilskudsordninger aldrig blev en institutionel sandhed blandt ministerierne på Slotsholmen (Jacob Magnussen, 2002). Kapitel 9 om den første runde af dialog med erhvervslivet indeholder en gennemgang af en spørgeskemaundersøgelse fra EM om deltagernes erfaringer og vurdering af den første runde af dialog. Kapitel 9 er således det kapitel af 7-9, der i omfang bedst dokumenterer for tilslutningen til erhvervspolitikken nye styringsinstrument.

Jeg har nu i dette kapitel om afhandlingens begrebsgyldighed gennemgået kriterierne for, hvordan og især hvornår, jeg har kunnet fastslå Erhvervsministeriets håndtering af styringsdilemmaerne som institutionelt sand. I næste kapitel skal jeg redegøre for metoden til at opnå logisk konsistente konklusioner og dermed for afhandlingens interne gyldig.

Kapitel 6.7. Afhandlingens interne gyldighed

'Intern gyldighed' er hos Robert K. Yin (1989) etableringen af logiske kausale relationer. Med forbehold for kausal antagelsen om lovmæssigheder er intern gyldighed et vigtigt kriterium for alle videnskabelige analyser. Er mit begrebsapparat logisk konsistent, og er det blevet bekræftet af afhandlingens data? Her skal jeg redegøre for afhandlingens interne gyldighed ud fra Louise Kidders' (1981) ide om 'negative case analysis':

'...Negative case analysis require that the researcher looks for disconfirming data in both past and future observations. A single negative case is enough to require the investigator to revise a hypothesis. When there are no more negative cases, the researcher stops revising the evidence and says with confidence 'this caused that' (ibid.: 241).

Kidders' formål med den 'negative case analysis' er at fjerne tvivlen om gyldigheden af det kvalitative studie i forhold til det kvantitative studium, hvor kritikken af det kvalitative studium oftest er, at hypoteserne er 'konstruerede' eller 'biased', da de altid passer på datamaterialet. Med 'det negative case studium' vender Kidders kritikken om til en styrke, hvor gyldigheden af det kvalitative studium i forhold til det kvantitative studium netop er, at 'de konstruerede hypoteser' passer på datamaterialet. Kidders uddyber pointen om gyldigheden af det kvalitative studie i forhold til, hvordan usikkerhed behandles:

'Negative case analysis replaces statistical analysis in qualitative analysis. Both are means to handle error variance. Qualitative analysis uses 'errors' to revise the hypothesis; quantitative uses error variance to test the hypothesis. Demonstrating how large the treatment effects are compared to error variance' (ibid.: 244).

I det kvalitative studie anvendes fejlskønnet (error variance) om, hvorvidt noget sker 'tilfældigt' i forhold til en given hypotese, til løbende at revidere hypotesen, indtil den passer på empirien. På den måde etableres den interne gyldighed af afhandlingens konklusion ved løbende at forholde sig til empirien. Styringsinstrumenterne og kolibreringen af de respektive styringsdilemmaer blev udvalgt når de så og sige 'passede' på det empiriske materiale (jf. kapitel 6.1.). Det betyder en ex post

funderede metode, hvor jeg konstant har 'konfronteret' de analytiske begreber med det empiriske materiale. Det har betydet en løbende begrebsudvikling. Valg af begreber til de 2 idealtyper og den endelige realtype har også været styret af ønsket om at finde et enkelt og præcist dækkende begreb. Eksempelvis blev det regulative styringsinstrument i realtypen omdøbt undervejs fra 'quasiregulering' til 'spilleregler'.

Den analytiske risiko ved ex post metoden og især min brug af de skriftlige kilder er selvfølgelig at uanset, hvad Erhvervsministeriet har gjort og sagt, så vil jeg udlægge det som en afbalanceret effektiv styring mellem givne styringsdilemmaer. Til et sådant kritikpunkt vil jeg sige: Ja, det er rigtigt. For mit ærinde og designkriterium har været at forklare logikken bag den førte erhvervspolitik uanset, hvor kaotisk og flagrende den end måtte fremstå. Det betyder dog ikke, at jeg tillægger den faktiske afbalancerede styring som positiv og hensigtsmæssig i normativ forstand.

6.8. Afhandlingens eksterne gyldighed

Afhandlingens eksterne gyldighed er afgrænset til den givne kontekst. I dette tilfælde det erhvervspolitiske felt i Danmark igennem 1990'erne. Det er nu engang vilkårene for en institutionel analyse, at den forudsætter en kontekst og derfor er begrænset af tid og sted. Det gælder også denne afhandling, hvor regeringsskiftet i november 2001 til en Venstre-konservativ regering betød, at erhvervspolitikken som begreb og indhold forsvandt (Jacob Magnussen, 2003). Det betød, at afhandlingens skiftede karakter fra at være en politikanalyse til en samtidshistorisk udredning om erhvervspolitikken tilbage engang i 1990'erne. Hvad jeg havde fikseret som det institutionel sande var pludselig væk og en ny politisk dagsorden sat. Derfor er afhandlingens eksterne gyldighed begrænset i tid og sted. Det betyder dog ikke, at der intet teoretisk kan udledes fra afhandlingen, der rækker udover det deskriptive fra konteksten. For det kan der og det er netop casestudiets styrke. Afhandlingens eksterne gyldighed er den *analytiske generalisering* (Robert K. Yin, 1989:21), der kan udledes fra konteksten – den erhvervspolitiske styring igennem 1990'erne. Det betyder, at det er afhandlingens udviklede idealtypiske styringsinstrumenter og dilemmaer, der kan anvendes på tværs af tid og sted med henblik typologier og egentlig teoridannelse, hvis ens ambitioner og tro rækker til det. Komparationen angår

ikke afhandlingens realtype og konklusion om det empiriske felt: erhvervspolitikken igennem 1990'erne.

For at understøtte afhandlingens analytiske generalisering om de idealtypiske styringsinstrumenter og dilemmaer har jeg gennemført 3 casestudier. For at være 'typiske' eksempler på, hvad der er institutionelt forandret i erhvervspolitikken igennem 1990'erne er de blevet særligt udvalgte i modsætning til den tilfældige (stikprøve) udvælgelse. Udvalgelseskriteriet for casene var, at de hver især skulle fremvise klare tegn på kulturstyring, der samtidig var institutionelt sandt. Kravet om institutionel sandhed betød imidlertid, at 'ekstreme' eller 'rene' eksempler på alene kulturstyring blev frasorteret, da det ikke på forhånd kunne dokumenteres eller sandsynliggøres, at kulturstyringen havde haft en institutionel effekt. Designmæssigt betød det, at Bent Flyvbjergs kriterier for enten det 'ekstreme casestudie' eller 'det kritiske casestudie' ikke kunne opfyldes (Flyvbjerg, 1991a: 149-151). Jeg ønskede nemlig ikke 'ex ante' at gennemføre casestudier af alene det radikalt nye, hvis de ikke med en vis sandsynlighed indeholdt indikationer på at være repræsentativ for hvad der var institutionelt sandt i erhvervspolitikken⁸⁰. Jeg ønskede heller ikke at falde i den modsatte grøft, hvor der ingen institutionel forandring er sket i erhvervspolitikken fordi jeg ud fra interaktiv metastyring vil dømme et hvert forsøg på 'ren' kulturstyring 'som ude', hvis casene ikke blev opfattet som institutionel sande. Konkret betød det fravalg af de regionale Erhvervsknudepunkter (EM, 1995) og Udvalget vedrørende Samsø (EM, 1994). Begge eksempler indeholdt ingen ny lovgivning eller subsidier men lagde alene op til 'kognitive processer' mellem de berørte og involverede aktører.

Casene blev endvidere designet som en verifikationstest af afhandlingens realtype og konklusion om en gradvis og stabil udvikling af den erhvervspolitiske styring 'i skyggen af hierarkiet'. Verifikationen af de tre udvalgte cases lykkedes som bekendt. Hovedårsagen til casenes institutionelle sandhed skyldes 'hierarkiet' og dets styringsinstrumenter – love, tilskud og overtalelse. Så sandsynligheden er stor for, at nye styringsprincipper må anvendes 'i skyggen af hierarkiet' for at opnå status af institutionel sandhed. Var verifikationstesten derimod mislykkedes kunne jeg

⁸⁰ Niels Åkerstrøm Andersen (1996b) er et eksempel på brugen af 'ekstreme cases', hvor Åkerstrøm på side 13 skriver om casevalget: 'De er ekstreme i den forstand, at de er meget klare eksempler på...[]', (jf. kapitel 5.5.). Derefter tager Åkerstrøm forbehold for casenes repræsentativitet.

vanskeligt sige noget om repræsentativiteten af erhvervspolitikken institutionelle forandring, da casene netop var udvalgt som 'klare eksempler' på institutionel forandring og derfor befandt sig 'i yderkanten af hierarkiets skygge'.

Afslutningsvis skal jeg kort gennemgå afhandlingens *pålidelighed* (reliability) i forhold til det empiriske materiale og primært afhandlingens kvantitative opgørelser.

6.9. Afhandlingens pålidelighed

Pålideligheden (reliability) skal her forstås som gentagelsen af det samme studium og dets præmisser og ikke som gentagelsen af studiet på en anden case (Yin, 1989: 45).

I forhold til de gennemførte interview skal jeg her kort uddybe det problematiske ved 'sneboldmetoden' i forhold til at indfange det institutionelt sande og samtidig undgå at blive dets fange. Problemet med sneboldmetoden er nemlig, at den kan udelukke at mere kritiske holdninger kommer til udtryk. Det springende punkt i sneboldmetoden er, hvem man begynder 'at trille snebolden ud fra', og hvilke andre centrale respondenter vedkommende peger på. Jeg udvalgte interviewpersonerne ud fra en blanding af, hvem repræsentanter fra Erhvervsministeriet skønnede som 'ressourcepersoner' i gruppen, ud fra andre gruppemedlemmers anbefalinger af interviewpersoner, samt hvem jeg kunne læse mig til var aktive i dialoggruppen ud fra de emne- og stikordsagtige mødereferater. Sneboldmetoden betød, at der hurtigt opstod et 'lukket netværk' af interviewpersoner, der gensidigt peger på hinanden som centrale aktører. Det er også hensigten med sneboldmetoden, som eksempelvis Peter Bogason (2000) ser som en god og sikker måde at opspore et 'netværk' på:

'Basically, this is a technique, and it has the important quality of being replicable. Any other researcher can test the validity of the positions and the networks by repeating the interviews. An important question is whether each and every researcher would start at the same point, but given the snowballing idea, the changes are relatively great that if just one of any of the actors having a position is 'hit' as a starting point, the rest of the network will be detected' (ibid.: 127).

Det lykkedes også for mig hurtigt og nemt at optravle de centralt placerede aktører i netværket - 'having a position' - hvorefter netværket blev automatisk oprullet. Den analytiske risiko er dog, at det meget nemt bliver netværkets selvforståelse, der bliver kriteriet for udpegningen af andre centrale netværksaktører, uanset hvor strategisk og

reflekteret denne udpegning og disse personer måtte være. For at konkretisere dette forbehold for 'sneboldmetoden' interviewede jeg en af deltagerne i forbindelse med dialog casen alene pga. et tilfældigt møde med vedkommende til et Ph.d. seminar. Interviewet af denne person gav mig en overordnet forståelse for de uformelle politiske dagsordener, der var på spil omkring 'offentlig-privat samspil' under miljø- og energidialogen. Jeg havde samtidig planlagt det som det andet interview, og denne heldige omstændighed gjorde, at jeg til fulde kunne udnytte denne strategiske viden i fortolkningen af de andre interviewpersoners udsagn, der hovedsagligt var strategiske og taktiske vurderinger om indholdet af dialogen – hvordan offentligt-privat samspil effektivt kan organiseres. Der var ingen af de centrale aktører, der pegede på denne person, ligesom vedkommende at dømme ud fra mødereferaterne heller ikke var aktiv i dialogen. Til trods for det forbehold for sneboldmetoden vil jeg konkludere, at mine konklusioner er pålidelige, i det omfang min interviewliste og interviewguide bliver fulgt (jf. bilag 5).

Jeg skal afslutte dette kapitel med en gennemgang af den 'tekniske' pålidelighed af henholdsvis afhandlingens spørgeskemaundersøgelse og opgørelsen over tilskuddets forandring.

Spørgeskemaundersøgelsen af Udviklingskontraktordningen i kapitel 12 vurderes som 'signifikant'. Spørgeskemaundersøgelsen er blevet udsendt til de private kontraktthaver (69 stk.), der har eller har haft en udviklingskontrakt. Elleve underleverandører er ikke inkluderet i undersøgelsen, da disse hverken har haft kontakt til den offentlige samarbejdspartner og oftest heller ikke ved, at samarbejdet foregår under UVK.

51 virksomheder har besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en besvarelsesprocent på 74 %. Der gennemføres ingen bortfaldsanalyse, da besvarelsesprocenten er høj og flere af de virksomheder, som ikke har svaret enten skyldes, at de har indsendt spørgeskemaet for sent i forhold til tidsfristen eller, at virksomheden er blevet opkøbt og/eller, at de involverede medarbejdere ikke længere befinder sig i virksomheden. Alt i alt drejer det sig kun om 5-6 virksomheder, som ikke har besvaret spørgeskemaet, og som heller ikke har begrundet den manglende besvarelse. Af de 51

besvarelser har kun 42 virksomheder besvaret hvilket ressourceområde de tilhører. Frafaldet på 9 skyldes, at flere kryds var sat under dette spørgsmål.

Opgørelsen af erhvervsfremmeordninger i kapitel 8 er forbundet med stor usikkerhed. Opgørelsen er baseret på Erhvervsministeriets regneark over statens bevillinger til erhvervsfremme på finansloven fra 1995-2000 (ER98). Erhvervsministeriet oplyser selv, at den største usikkerhedskilde i afgrænsningsproblematikken er, hvilke finanslovsinitiativer og budgetposter uden for Erhvervsministeriets område, som også er erhvervsfremmeinitiativer og ordninger (ER93:377). Erhvervsministeriet vælger at se på formålet med aktiviteten, og ordninger uden for EM inkluderes, hvis ordningen *'ud over at opfylde ordningens primære målsætning også medvirker til at fremme aktiviteter inden for den generelle erhvervspolitik'* (ER93:377). Det er ikke nogen præcis definition og hertil kommer, at EM også fremhæver problemet med at identificere de statslige erhvervsfremmeordninger, som blot er beskrevet i en rammelov (ER93:378). Det har ganske givet betydet en tilfældig dataudvælgelse. Eksempelvis udtrykte en medarbejder i By- og Boligministeriet stor forundring i sit svar til mig, at en stor finanslovskonto (§14.44.01.10) på ½ mia. kr. som tilskud til forbedringsarbejder på boliger var medtaget i opgørelsen, mens en anden tilsvarende stor tilskudsordning (under §14.43) på i alt ca. ½ mia. kr ikke var det.

I forhold til min bearbejdning og brug af Erhvervsministeriets opgørelse drejer usikkerheden sig først og fremmest om, hvilke erhvervsfremmeordninger på finansloven, som jeg har kategoriseret som enten 'tilskud' eller 'erhvervsfremme' ud fra mine definitioner, (jf. bilag 1). Min kategorisering er baseret på en skønsvurdering, da ordningerne ikke på Finansloven eller dens § bemærkninger er beskrevet, så det entydigt kan identificeres, hvem der modtager finanslovsmidlerne. Min kategorisering er dog efterfølgende blevet bekræftet i de pågældende erhvervsrelaterede sektorministerier. Et andet teknisk usikkerhedsmoment i min opgørelse er, at flere af ordningerne (eksempelvis finanslovsposten 'generel eksportfremme' under EM) består af både 'tilskud' (eksportfremstød) og 'erhvervsfremme' (eksportstipendiaterne), og det fremgår ikke af §-bemærkningerne, hvordan finanslovsmidlerne er specificeret mellem tilskud og generel erhvervsfremme, d.v.s. tilskud til '3. part'. I sådanne tvivlstilfælde har jeg valgt at kategorisere ordningen

som erhvervsfremme, velvidende at det øger sandsynligheden for en positiv konklusion om erhvervsfremmemidlernes institutionelle forandring. Omvendt har jeg opgjort rådgivnings- og konsulentordninger under EM som 'tilskud', hvis de indeholder et tilskudselement, f.eks. en rabatordning for små og mellemstore virksomheder. Denne kategorisering betyder, at flere erhvervsfremmeordninger kategoriseres som 'tilskudsordninger', selvom de måske indeholder et element af 'erhvervsfremme' i forhold til Erhvervsministeriets opgørelse i ER98.

I forhold til Erhvervsministeriets opgørelse har jeg desuden udeladt erhvervsrelaterede sektorministerier med få eller små erhvervsfremmeordninger, eller hvor erhvervsfremmeelementet blot udgør en mindre del af ordningen, eksempelvis filmproduktionsstøtten under Kulturministeriet (bilag 1). Endelig er det også et større usikkerhedsmoment, at jeg i forhold til Erhvervsministeriets opgørelse har udeladt driftudgifter til styrelser og direktorater, som jeg ikke opfatter som en 'rammebetingelse' (jf. bilag 1).

Samlet set betyder usikkerheden i opgørelsen af erhvervsfremmeordninger, at konklusionen i afhandlingens kapitel 8 om tilskuddets institutionelle forandring skal tages med et stort forbehold. Opgørelsen er alene en indikator for den relative udvikling og forandring af, hvordan Erhvervsministeriet har håndteret det styringsmæssige dilemma mellem 'styrbarhed og fleksibilitet'.

Til trods for disse forbehold for opgørelserne tekniske usikkerhed vil jeg alligevel konkludere, at afhandlingens konklusion er gyldig – erhvervspolitikens institutionelle forandring sker 'i skyggen af hierarkiet'. I resten af afhandlingen skal jeg føre empirisk belæg for denne konklusion. Kapitel 15 tjener til at opsummere og især perspektivere afhandlingens konklusion.

Kapitel 7. Spilleregler

Resume: Kapitellet viser, hvordan erhvervslovgivningens institutionelle forandring sker inden for hierarkiets autoritetsform og efterlevelse af lovgivningens krav om retssikkerhed. Erhvervsministeriets håndtering af styringsdilemmaerne 'retssikkerhed og effektivitet' og 'samarbejde og konkurrence' resulterer i en institutionel forandring, hvor lovgivningsinstrumentet og retssikkerhedskravet fortsat har primat, og hvor forandringen primært er udmøntet i at lette 'de administrative byrder'. Institutionaliserings af nye reguleringsprincipper er ikke blevet systematisk anvendt og afhænger meget af, hvordan EM håndterer koordinationsdilemmaet mellem 'samarbejde og konkurrence'. Her er erfaringerne fra DK.21-erhvervsstrategien spændende nyt og kan være det første skridt for EM som sektorministerium til forvaltningspolitisk at kunne koordinere og samordne regeringens politik.

7.1. Fra deregulering til spilleregler

'Erhvervsministeriets erfaringer viser, at det er vanskeligt at fjerne love og regler, bl.a. fordi de forhold, der i sin tid betød at reguleringen blev indført, i langt de fleste tilfælde stadigvæk gælder. Det synes i øvrigt også at den erfaring, som man kan udlede af de forenkling-kampagner, som Danmark og en række andre OECD-lande gennemførte i 80'erne'.⁸¹

Der er derfor grund til at tro, at mængden af love og regler snarere vil stige end falde. Det betyder, at det blive stadig vigtigere, at vi udformer love og regler på den bedst mulige måde, og med færrest mulige administrative byrder for erhvervslivet. Med andre ord får kvalitet i erhvervslovgivningen en stigende betydning' (Erhvervsredegørelse 1998: 78-79).

Citatet er centralt til at forstå, hvordan erhvervspolitikken institutionelle forandring sker inden for en accept og forståelse af lovgivningens nødvendighed, men inden for denne forståelsesramme er målet 'spilleregler' forstået som, at den faktisk valgte reguleringsform både bliver fulgt og medfører det laveste omkostningsniveau for erhvervslivet.

Baggrunden for den erhvervspolitiske målsætning i 1990'erne er, at antallet af love og regler stiger trods dereguleringsforsøget i moderniseringsprogrammet for den offentlige sektor under den daværende borgerlige regering i 1980'erne.

Dereguleringsforsøget blev lanceret som en 'regelforenklingskampagne' og med en prosaisk målsætning om, at 'det skal være lettere at være dansker'. Filosofien bag regelforenklingskampagnen var, at megen af lovgivningen var udbudsbestemt og bundede i reguleringsbehov hos myndighederne, men som citatet ovenfor fortæller,

81. ER98 henviser i fodnote til både Jørgen Grønnegård Christensens bog 'Den usynlige stat' (1991) og OECD, 'The Nature of the Regulatory Problem' & 'The Three Phases of Regulatory Changes' (<http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/con95/quality.htm>; 1998).

gav kampagnen ikke den store effekt i form af færre love, hvilket også var tilfældet i andre OECD-lande.

Erhvervsministeriets egne erfaringer med deregulering er, at ud af de i alt 114 vedtagne erhvervsrelevante love i folketingsåret 1997/98 fandt erhvervslivet i blot to tilfælde lovgivningen overflødig i de af Erhvervsministeriets forslåede områder (EM, oktober 1998: 13).

Erhvervsministeriets forklaring og konklusion på lovgivningens vækst er i Erhvervsredegørelse 1998 (ER98), at den som oftest er efterspurgt af erhvervslivet selv⁸². Så erhvervslivet 'har den regulering den fortjener', og set i det lys har erhvervslivet inden for Erhvervsministeriets eget ressortområde gjort sig fortjent til: 116 love og 753 bekendtgørelser, heraf 160 tekniske forskrifter o.lign (pr. 14. maj 1997). De falder inden for områderne: Konkurrence- og forbrugerlovgivning, Selskabslovgivning, Næringlovgivning, Patent- og varemærkelovgivning, Finansiell regulering, Teknologi- og Erhvervsfremme samt Søfart. De fleste virksomheder er dog ikke påvirket af alle regler, eller det er ikke alle regler, der forudsætter en aktiv adfærd, f.eks. er nogle et frivilligt tilbud (ER96: 162 ff).

Det er inden for denne lov- og regelkontekst samt politiske forståelse og accept af lovgivningens vækst, at de nye erhvervspolitiske kriterier for lovgivning formuleres.

7.2. Kvalitetskriterier for erhvervslovgivningen

'Loven skal være ærlig og retfærdig, tålelig, efter landets sædvane, passende og nyttig og klar, så alle kan vide og forstå, hvad loven siger' (Fra fortalen til jyske Lov, 1241, ER96: 151)

⁸² En reguleringsopfattelse der deles af neoklassisk økonomi. Chicago økonomen George J. Stigler (1975: 114-145) lister følgende motiver til, hvorfor en industri efterspørger regulering: For at opnå et tilskud, adgangskrav til nye virksomheder, substitut eller komplementære produkter samt for at få indført prispolitik. Stiglers anbefaling er i midlertidigt, at regulering skal undgås, da statsindgreb aldrig er effektive og kun vil føre til velfærdstab.

Således indleder ER96 kapitlet '6.2 Erhvervslovgivningens kvalitet', hvor udgangspunktet er, at erhvervslovgivningen skal være *hensigtsmæssig* ud fra et politisk valg af mål, hensyn og interesser. Derefter ser ER96 muligheden for, at objektive juridiske og økonomiske kriterier kan medvirke til at sikre et mere afklaret og funderet politisk grundlag om, hvordan reguleringsformerne virker på erhvervslivet, (ER96, 150-151). Det erkendes dog også i ER96 (side 53), at det er et *dilemma* at opstille og udvælge de objektive kriterier, som i sidste ende er et politisk valg og prioritering. ER96 understreger, at der kan være modstrid mellem kriterierne indbyrdes, hvorfor man ikke kan forvente, at alle kriterier bliver opfyldt på én gang. Man kan ikke rangordne kriterierne. De må ses som en helhed, (ER96, side 151).

De juridiske kvalitetskriterier for lovgivningens udformning er, at erhvervslovgivningen bør være:

- nødvendig
- forståelig, præcis i sin målsætning, afgrænset og konsistent
- forudsiglig og ikke ændres i utide
- udformet, så den efterleves
- internationalt harmoniseret

De tre første juridiske kriterier bunder i det traditionelle retssikkerhedsprincip og er forankret i retstatsidealet om god forvaltningsskik, hvor statens regulering er forudsiglig, gennemskelig og konsistent. Hertil kommer så det nye og forandrede i erhvervspolitikken – at den skal efterleves og i øvrigt harmoniseres internationalt (som dog ikke behandles i denne afhandling). Princippet 'udformet så den efterleves' udtrykker et pragmatisk synspunkt, hvor det ikke er nok at have verdens bedste lovgivning, hvis ikke virksomhederne efterlever lovgivningens intentioner. Den traditionelle reguleringform med regler og kontrol kan her blive suppleret eller erstattet af økonomiske incitamenter og sanktionsformer, hvor det ligefrem kan blive attraktivt for virksomhederne at følge reglerne.

Over for de juridiske reguleringskriterier opstilles *de økonomiske kvalitetskriterier*, hvor erhvervslovgivningen bør:

- fremme en effektiv samfundsøkonomisk ressourceudnyttelse på kort sigt,
- fremme en effektiv samfundsøkonomisk ressourceudnyttelse på langt sigt

Her er det 'kortsigtede' perspektiv det nye og forandrede i erhvervspolitikken, og ligesom med det nye juridiske kriterium er holdningen, at lovgivningen skal tilpasses virksomhedernes adfærd for at blive effektiv. Som eksempel fremhæver ER96, hvordan lettelsen af de administrative byrder har en effekt på både kort og langsiget. På kort sigt kan den enkelte virksomhed bruge flere penge til produktion og udvikling frem for til administration, og på langsiget kan 'kvalitet i lovgivningen' føre til flere nystartede virksomheder (ibid.: 156).

Den indførte sondring mellem det kort- og langsigtede perspektiv kan også ses som et udtryk for, at et mikroøkonomisk perspektiv på reguleringens omkostningsside har vundet indpas på linie med den traditionelle makroøkonomiske forståelse af reguleringens mulighed for velfærdsgevinster. Sondringen fremgår også eksplicit i Erhvervsministeriets definition af kvalitet i erhvervsreguleringen, hvor gevinsten ved reguleringen både skal omfatte samfundet og erhvervslivet:

'En erhvervsrelevant lov eller bekendtgørelse har en høj kvalitet, hvis: Gevinsterne for samfundet, herunder for erhvervslivet, ved at gennemføre loven eller bekendtgørelsen overstiger omkostningerne for samfundet, herunder for erhvervslivet. Ingen anden regulering kan opnå det samme formål med færre omkostninger for samfundet, herunder for erhvervslivet', (EM, Oktober 98: 11).

Kvalitet i lovgivningen er med andre ord, når det lykkes reguleringen at kombinere det universielle med det partikulære – når det lykkes både at maksimere samfundets gevinst ved reguleringen og samtidig minimere erhvervslivets omkostninger ved at leve op til reguleringens krav. Definitionen og inkluderingen af det kortsigtede perspektiv på reguleringens omkostningsside er nyt i forhold til traditionelle velfærdsøkonomiske argumenter om behovet for erhvervsregulering for at rette op på 'markedsfejl' i form af monopoler, asymmetrisk information (mellem agenterne på markedet) og 'eksternaliteter', hvor en del af virksomhedernes miljøbelastning ikke er påvirket af markedsmekanismerne (ER96: 155)⁸³. Et sådan velfærdsøkonomisk synspunkt afspejledes i den første erhvervsredegørelse ER93. Under overskriften 'markedernes effektivitet' i modellen for virksomhedernes rammebetingelser, (figur 2.1., side 39) hedder det:

‘(at) velfungerende markeder er med til at sikre, at ressourcerne anvendes, hvor det er mest fordelagtigt for samfundet. Det gælder både på de markeder, hvor virksomhederne afsætter deres produkter (vare- og tjenestemarkederne), og på de markeder, hvor virksomhederne køber deres ressourcer (arbejds-, kapital-, og råvaremarkederne), (ER93: 42).

Set i det lys er kriterierne for erhvervsreguleringen klare: Det skal ske når der er klare velfærdsgevinster at hente f.eks. ved konkurrenceloven (tidligere monopollovgivningen). Heroverfor og som en udvikling i 1990’ernes erhvervsregulering formuleres også et mikroøkonomisk effektivitetsmål, hvor virksomhedernes omkostninger lige netop modsvarer lovgivningens krav og derved etablerer en ligevægtssituation med den offentlige regulering. Det nye kvalitetskriterie giver erhvervsreguleringen en legitimitet i forhold til virksomhedernes møde og oplevelse af reguleringen og dens materielle konsekvenser. Det er en udvikling af reguleringens legitimitet, der tidligere blev hentet enten fra reguleringens legalitet, dvs. reguleringens hjemmel i lovgivningen, eller ud fra velfærdsøkonomiske argumenter om ’markedssvigt’.

I ER96 erkendes det, at der også kan opstå et dilemma mellem erhvervsreguleringens kortsigtede og langsigtede mål, og som formuleres på følgende vis:

‘Der kan opstå et dilemma ved et system, der sikre ejendomsrettigheder til viden og produkter. På den ene side ønsker man at fremme udviklingen på lang sigt ved at motivere til at udvikle og forske. På den anden side er det et ønske at fremme udviklingen på kort sigt ved at minimere det samfundsmæssige tab, der kan opstå som følge af monopoler. Eneret til opfindelser er principelt ikke foreneligt med en effektiv ressourceudnyttelse på kort sigt, da man ved at beskytte enerettigheder skaber monopoler og ulige adgang til at bruge den nye opfindelse. Dette kan medføre en langsommere spredning af teknologiske forbedringer, hvilket mindsker samfundets velfærd. Imidlertid behøver de kort- og langsigtede målsætninger ikke at stride imod hinanden. Det afgørende er markedsadfærden....Risikoen, for at monopoler bliver misbrugt, er mindre, hvis der er lave adgangsbarrierer til markedet og dermed en potentiel stor konkurrence. Det er derfor vigtigt at se de økonomiske kriterier samlet i forhold til markedsstrukturen og –adfærden, når man udformer og kvalitetsvurderer lovgivningen (ER96: 157).

Citatet giver udtryk for, at dilemmaet kan håndteres, og at det er muligt at fremme kvalitet i lovgivningen. Konkret fører det nye erhvervspolitiske rationale og strategien for erhvervsreguleringens kvalitet til prioriteringen af tre nye indsatsområder.

⁸³ For en teoretisk uddybning af de økonomiske målsætninger for erhvervsreguleringen henvises til rapporten: ‘Kvalitetsvurdering af erhvervsregulering – en arbejdsgrupperapport’ (EM, 1996).

7.3. Erhvervspolitiske initiativer for erhvervsreguleringen

ER96 fremlægger regeringens initiativer til at forbedre kvaliteten af erhvervslovgivningen:

- *Lettelsen af de administrative byrder*, handlingsplan med forslag til forenkling af regler og bedre koordination mellem myndighederne,
- *Deregulering og regelforenkling*, et projekt der skal undersøge behovet for de givne love og regler og afdække alternativer til egentlig lovgivning,
- *Styrkelse af det lovforberedende arbejde* bl.a. med krav om bedre og mere synlige erhvervsøkonomiske og administrative konsekvensvurderinger af nye lovforslag.

(ER96: 54-55).

Erhvervsreguleringens institutionelle forandring sker hovedsagligt inden for det første og sidste indsatsområde med at lette virksomhedernes administrative omkostninger ved at efterleve lovgivningen og med at effektivisere det lovforberedende arbejde. Initiativerne med deregulering og regelforenkling er derimod stadig i sin vorden som 'projekt', hvor formålet er at afdække mulighederne for alternative reguleringsformer.

De følgende 3 delkapitler belyser, hvordan Erhvervsministeriets håndtering af dilemmaet mellem retssikkerhed og effektivitet sker 'i skyggen af hierarkiet'. De konkrete initiativer sker alene med henblik på at effektivisere forvaltningens legalitet og lovgivningens efterlevelse og bryder ikke med gældende retsprincipper om forudsiglighed, gennemsigtighed og ensartethed. Analyserne af alternative reguleringsformer sker på samme præmisser og foreslås alene anvendt i de tilfælde, hvor den alternative regulering er effektiv, samtidig med at lovgivningen overholdes. Inden for denne reguleringskontekst lægges der dog op til nye reguleringsprincipper, der kan karakteriseres som 'styret selvregulering'.

7.3.1. Lettelsen af de administrative byrder

Rationalet for lettelsen af de administrative byrder er eksplicit:

'Formålet med lettelsen af de administrative byrder er ikke at ændre i det materielle indhold i lovene og reglerne, men derimod at lette virksomhederne for det administrative arbejde, som lovene og reglerne fører med sig' (ER96: 55).

Af konkrete virksomhedsrettede initiativer vedrørende lettelsen af de administrative byrder kan nævnes følgende udvalgte eksempler fra bl.a. erhvervsstrategien '.dk-21' (EM, 2000: 113-114):

- *Testpanelet og fokuspanelerne* er en løbende kortlægning af virksomhedernes *forventning* til de administrative byrder ved nye lovforslag og bekendtgørelser. Kortlægningen bliver til i samarbejde med erhvervsorganisationer og bygger på henholdsvis en kvantitativ og kvalitativ generalisering ud fra spørgeskema- og telefoninterviewrunder. (Fokuspanelerne benyttes inden for en smal branche, eller hvor kun få virksomheder bliver berørte af lovforslaget)
- *Modelvirksomheder* skal måle den *faktiske* administrative byrde og belastning. Formålet er at måle, hvordan virksomhedernes administrative byrde udvikler sig over tid og at nuancere billedet af virksomhedernes administrative byrder, da der ofte er et sammenfald mellem lovgivningskrav og virksomhedens egen interesse i at efterleve de administrative byrder, f.eks. årsregnskabsloven for børsnoterede aktieselskaber. Her er byrden måske blot at opstille årsregnskabet i forhold til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens krav og til at varetage denne korrespondance.
- I 1998 gennemførte den daværende regering mere end 20 initiativer til at forenkle regler og lette virksomhedernes administrative byrder, og i 1999 blev det fulgt op med yderligere 11 love.
- Regeringen etablerede i 1998 www.indberetning.dk. I dag er mere end 500 blanketter tilgængelige på hjemmesiden, hvor virksomhederne kan foretage en række indberetninger og indbetalinger over internettet.
- Erhvervsservice betyder, at virksomhederne kan overlade alle rudekuverter og indberetninger til revisorer eller andre konsulentfirmaer. Virksomheder med en til ti ansatte kan få tilskud på op til 80 pct af udgifterne til at opgradere edb-udstyret til kommunikation med servicebureauer og offentlige myndigheder.
- TIC forsøgsordning, hvor mindre virksomheder kan få et gratis besøg af en konsulent fra et af de regionale Teknologiske Informations Centre (TIC). Konsulenten gennemgår virksomhedens administrative rutiner og giver gode råd om, hvordan virksomhederne kan styrke de administrative kompetencer.

Initiativernes formål er at effektivisere virksomhedernes efterlevelse af gældende regelsæt. I den sammenhæng har internettet og 'Indberetning.dk' muliggjort en synlig administrativ lettelse af virksomhedernes indberetningspligt til forskellige offentlige myndigheder og er i fin overensstemmelse med den umiddelbare og intuitive fornemmelse af, hvad 'administrativ byrde' er - alt papirarbejdet, opringninger og møder med offentlige myndigheder, der samlet set udtrykker den tid, der går med at servicere offentlige myndigheders registreringsbehov, og som den første erhvervsminister Mimi Jakobsen så rammende kaldte for 'alt det administrative bøvl'. Der findes ingen officiel definition på 'administrative byrder', men DTI (1996) definerer 'lovgivningens administrative konsekvenser' inden for en tilsvarende forståelse af de administrative byrder som al indberetningsarbejdet:

'Lovgivningens administrative konsekvenser hidrører fra indberetninger til det offentlige, som omfatter enhver form for lovpligtig afgivelse af oplysninger til offentlige myndigheder med henblik på statistiske-, kontrol-, regulerings-, etablerings eller beregningsmæssige formål. Undtaget fra analysen er lovpligtige indberetninger i forbindelse med ansøgning om tilskud, dispensation m.v., levering af ydelser til det offentlige mod vederlag og i forbindelse med ophør af virksomhed' (ibid.: 13).

De øvrige erhvervspolitiske initiativer ovenfor er enten møntet på at dokumentere omfanget af de administrative byrder eller tilbud om konsulent og administrativ assistance. Begge indsatsområder er dog problematiske i forhold til definitionen på administrative byrder. Problemet består analytisk i, at 'de administrative byrder' også i nogle tilfælde er 'administrative gevinster', som er det ledelsesmæssige overblik fra de administrative opgørelsesmetoder (bogholderi, økonomistyring etc.)⁸⁴.

Derudover kan der være stor forskel på, hvad virksomhederne oplever som administrative byrder:

'Arbejdet med modelvirksomhedernes har vist, at der er mange forskellige ting, der spiller ind på virksomhedernes opfattelse af det administrative arbejde. Det drejer sig fx om brugen af edb-værktøjer, specielt administrativt personale eller relevansen af branchespecifikke regler' (EM, oktober 1998).

Hertil kommer selvfølgelig metodeproblemet med at indfange og opgøre 'de administrative byrder' på en sikker og pålidelig måde, hvilket også Erhvervs- og Selskabsstyrelsen selv gør opmærksom på:

⁸⁴ Baseret på oplæg i forbindelse med samarbejde med COWI og Lisberg Management om tilbud på analyseopgaven 'Udvikling af modelvirksomheder' for Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i 1999. Udbuddet blev iøvrigt vundet af PLS Consult.

'Der bør dog ikke drages alt for håndfaste konklusioner på baggrund af resultaterne fra modelvirksomhederne. Modelvirksomhederne er en ny og uprøvet metode, og der er en række usikkerheder knyttet til målingerne. Fx er der kun gennemført interviews med virksomhederne i to år. Desuden er der udskiftet 50 virksomheder mellem de to interview-runder' ('Modelvirksomheder – metode til måling af udviklingen i de administrative byrder', Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, <http://www.eogs.dk/adm/index.asp>; februar 2002).

De analytiske måle- og opgørelsesproblemer gør de årlige opgørelser tvivlsomme, og derfor har de heller ikke haft den store erhvervspolitiske effekt.

7.3.2. Styrkelsen af det lovforberedende arbejde

Statsministeriet reviderede i 1993 cirkulæret 'Retningslinierne for udarbejdelse af bemærkninger til lovforslag' for at styrke den lovforberedende fase med en erhvervsøkonomisk og miljømæssig konsekvensvurdering af alle nye lovforslag (ER98: 86-87).

Industri- og Samordningsministeriet udviklede i 1994 en vejledning til alle ministerier om at vurdere konsekvenserne af nye love og regler for virksomhederne samt for borgere, miljøet, offentlige myndigheder m.v. I efteråret 1998 kommer der som et fælles regeringsinitiativ en *checkliste* for at øge vejledningsindsatsen. Formålet er, at nye love ikke medfører unødvendige byrder for virksomheder, borgere, miljøet og offentlige myndigheder, samtidig med at lovene skal være lette at forstå og bruge (ER98: 86-88).

Samtidig med checklisten indføres '*ny procedure for fremsættelse af lovforslag*'. Den nye procedure betyder bl.a., at en særlig departementschefgruppe (den såkaldte 'Trojka-ledelse' bestående af departementscheferne fra Stats-, Finans- og Erhvervsministeriet) drøfter de fremsatte lovprogrammer på baggrund af en indledende redegørelse fra ministerierne om den tværministerielle effekt. Redegørelsen er baseret på checklisten. Departementschefgruppen kan i den forbindelse f.eks. anbefale, at et lovforslag forelægges for Erhvervsministeriets 'Testpanel' (ER98: 88).

Herudover har EM (ER98 & EM, oktober 1998) udviklet følgende sammenhængende 'værktøjer':

- *Manual* til, hvordan de erhvervsøkonomiske konsekvenser skal beregnes
- *Konsulenttjeneste* til at hjælpe fagministerierne med at opgøre de erhvervsøkonomiske konsekvenser
- De forskellige konsekvensvurderinger og beregninger samles i en *årbog* som en årlig status på de erhvervsøkonomiske konsekvenser af de nye love og regler.
- Hertil kommer, at EM i 1999 oprettede en hjemmeside, der løbende informerede om arbejdet og beregningerne

Alle de ovennævnte initiativer har i en forvaltningspolitisk og styringsmæssig sammenhæng haft som formål at fremme erhvervsstrategien om 'spilleregler'.

Alle initiativerne er blot tilbud til de øvrige erhvervsrelaterede sektorministerier om at foretage en erhvervspolitisk konsekvensvurdering af deres regulering.

Erhvervsministeriet kan dermed blot fremme og samordne erhvervsstrategien ved at få de øvrige sektorministerier til at reflektere over lovkomplekssets administrative konsekvenser. Hensigten er at få dem til at overveje om et givet lovforslag, der måske unødigt forøger virksomhedernes administrative byrder, kan erstattes eller udformes på anden vis end ved gældende lovpraksis.

Samme forvaltningspolitiske status har arbejdet med alternative reguleringsformer inden for indsatsområdet med at deregulere og regelforenkle.

7.3.3. Alternative reguleringsformer

'Regeringen vil også undersøge mulighederne for at anvende nye reguleringsformer. Formålet er at skabe en mere effektiv og fleksibel regulering, der når de angivne mål, men med færre omkostninger for samfundet, borgerne og virksomhederne' (ER98: 72).

I Erhvervsredegørelsen fra 1998 bliver *alternative reguleringsformer* eksplicitte som et nyt punkt i regeringens strategi for at skabe gode love og regler. ER98 argumenterer med henvisning til internationale erfaringer for, at de nye og alternative reguleringsformer kan skabe et overblik og gøre det muligt at vælge den mest fleksible og effektive reguleringsmodel (ER98: 81).

En øget brug af alternative reguleringsformer indebærer, at den offentlige involvering bliver mindre enten ved initiativet og forberedelsen af regulering eller ved håndhævelsen. Erhvervsministeriet skelner mellem forskellige grader af offentlig involvering:

'Erhvervsreguleringen kan indeholde forskellige grader af offentlig involvering. Selvregulering indebærer som den ene modpol ingen offentlig regulering. Lovgivning er den anden modpol, hvor det offentlige fastsætter regler, enten i form af lovgivning eller ved bekendtgørelser. Der ligger imidlertid et stort gråt felt imellem selvregulering på ene side og lovgivning på den anden side. Feltet betegnes som quasi-regulering. Selvregulering er karakteriseret ved at være et regelsæt, der er udarbejdet af virksomhederne eller branchen, og som bliver håndhævet af virksomhederne selv. I gråzonen findes quasi-regulering, hvor det offentlige spiller en større eller mindre rolle. *Quasi-regulering er karakteriseret ved de regler, standarder mv. hvor det offentlige har indflydelse på virksomhedernes adfærd. Men uden at reglerne er en del af lovgivningen*' (ER98: 89, min fremhævnings).

Ud fra ER98 (side 91) kan følgende fordele og ulemper ved quasi-reguleringen listes:

Fordele:

- Et fleksibelt instrument, som hurtigt kan ændres og udnytte fremkomsten af ny teknologi.
- Større accept fra den reguleredes side og mindske af konflikter.
- Mere klar regulering ved involvering af de regulerede.
- Større samfundsøkonomisk effektivitet ved bedre ressourceudnyttelse i virksomheder og hos de offentlige myndigheder i at udforme quasi-regulering.

Ulemper:

- Manglende garanti for, om alle relevante hensyn er afvejet (legitimitet) og hensynet til effektiv efterlevelse (effektivitet).
- Quasi-regulering pålægger virksomhederne en administrativ byrde ved at udforme og håndhæve reglerne.
- Om quasi-regulering lever op til de nye kvalitetskrav til erhvervslovgivningen. Eksempelvis oliebranchens miljøpulje (jf. kapitel 11), hvor Konkurrencerådet greb

ind over for aftalen om et tilmeldingsgebyr, der kunne være en indgangsbarriere for nye olieselskabers overtagelse af gamle servicestationer⁸⁵.

Erhvervsministeriet konkluderer, at selvom der kan være problemer med quasi-regulering, så kan quasi-regulering i nogle tilfælde være et godt alternativ til lovgivningen, og inden for nye områder kan man måske med fordel regulere nye etiske, miljømæssige og sociale krav til virksomhederne gennem quasi-regulering' (ER98: 91).

Erhvervsministeriet har i et internt notat listet mulige anvendelsesformer af quasi-regulering, her gengivet blot i overskriftsform:

- Quasi-regulering udarbejdet på baggrund af krav eller muligheder i lovgivningen.
- Aftaler mellem offentlige myndigheder og virksomheder eller brancher
- Standardbetingelser
- Tilladelser/licenser/koncessioner, som kan overdrages
- Omvendt autorisation
- Certificering og standarder
- Andre former

Herud over omtaler notatet også uddannelse, informationskampagner og incitamentpåvirkning (tilskud og afgifter), der alle kan udgøre et adfærdsregulerende alternativ til lovgivning.

Notatets formål er at dokumentere mulighederne for quasi-regulering, da det ikke har været muligt for det juridiske sekretariat i EM at tegne et fuldstændigt billede af brugen af quasi-regulering. Alligevel er konklusionen, at brugen af quasi-regulering sker sporadisk og usystematisk og hele tiden i relation til, om lovgivningens intentioner overholdes. Eksempelvis giver virksomhedernes internationalisering en mulighed for et overlap mellem virksomhedernes egne interne kontrol- og kvalitetssystemer og myndighedernes regulerings- og kontrolkrav. Virksomhedernes

⁸⁵ Peter Munk Christiansen (1992b) nævner andre problemer ved selvregulering og økonomiske incitamenter, at f.eks. afgifter meget let får et selvstændigt fiskalt formål, og de kan være mindre præcise – om end billigere – sammenlignet med administrative midler.

øgede brug af internationale certificeringsordninger (f.eks. ISO) dokumenterer, at den enkelte virksomhed overholder gældende standarder og procedurer. Her kan den offentlige kontrol udnytte denne dokumentation og gøre kontrollen mere hensigtsmæssig, uden at slække på kravene (jf. ER96, kapitel 12 'Mere certificering – mindre kontrol').

De hidtidige erfaringer med quasi-regulering både i de erhvervspolitiske analyser og de konkrete tilfælde (jf. kapitel 11 om Oliebranchens Miljøpulje) er, at anvendelsen af quasi-regulering som et statslig styringsinstrument skal ske som 'styret selvregulering', hvor myndighederne delegerer en vis reguleringskompetence til virksomhederne uden direkte rekurs til lovgivningen, men hele tiden inden for myndighedernes tilsyn og mulighed for et politisk indgreb.

Anvendelsen af quasi-regulering skal således fortsat ske med henblik på at opnå samfundsøkonomisk effektivitet på langt sigt, hvor legitimiteten er lig med legaliteten. Men quasi-reguleringen gør det også muligt at indfri samfundsøkonomisk effektivitet på kort sigt og legitimitet gennem dialog og klarhed om 'spillereglerne' hos de berørte virksomheder. To kriterier, der på afgørende vis udvider reguleringens sædvanlige velfærdsøkonomiske og forvaltningsretslige formål.

I den henseende er Erhvervsministeriets analysearbejde omkring offentlig kontrol et godt eksempel på, hvordan de nye reguleringskriterier sker i 'skyggen af hierarkiet' forstået således, at nye kontrol og håndhævelsesmetoder kan få flere virksomheder til at efterleve lovgivningen og samtidig gøre det med brug af færre midler.

7.4. Offentlig kontrol – Gradbøjet og mindre kontrol

Offentlig kontrol er et centralt område for den erhvervspolitiske strategi, hvor brugen af alternative reguleringsformer skal ske inden for følgende seks principper for den fremtidige offentlige kontrol (ER96: 337):

- Kontrollen bør målrettes og sættes ind, hvor problemerne opstår

- Kontrollen bør gradbøjes efter behov, så kontrol med virksomheder, der fx har indført certificeret kvalitets- eller miljøstyringssystem eller andet egenkontrolsystem, lettes
- Kontrollen bør koordineresmellem myndighederne indbyrdes og mellem myndigheder og certificeringsorganer
- nye styringsmidler som egenkontrol, kvalitets- og miljøstyring bør overvejes...(og)...i videst muligt omfang anvendes
- betaling for kontrol bør indrettes, så den giver incitament til mere hensigtsmæssig adfærd, f.eks. bør virksomheder, der selv gør en aktiv indsats, slippe billigere.
- Kontrollen bør udføres billigst muligt under hensyn til kvalitet, f.eks. ved at akkreditere flere virksomheder/organer til at foretage kontrollen og lade dem konkurrere indbyrdes.

Realiseres de seks principper, betyder det en opgivelse af den hidtidige forvaltnings- og organiseringspraksis af den offentlige kontrol. Omfanget og udførelsen af den virksomhedsrelaterede offentlige kontrolpraksis er blevet kortlagt af en tværministeriel arbejdsgruppe under EM (EM, 1997b). Udvalget bestod af Finans-, Fødevare-, Miljø og Energi-, Skatte-, Social- og Sundhedsministeriet og med Erhvervsministeriet som formand.

Notater opgør, at virksomhederne er omfattet af 291 kontrolordninger, men tegner et uklart billede af kontrollens hyppighed. Stikprøvekontrol benyttes for godt halvdelen af kontrolordningerne og er i alle ministerier den mest udbredte form. Kortlægningen viser, at ministerierne målretter kontrollen, men ingen har været i stand til at udpege eller skabe en profil af 'synderne' (ibid.: 41-42). Ca. 1/3 af ordningerne tager hensyn til egenkontrolsystemer. Arbejdsministeriet skiller sig ud *ved ikke* at tage hensyn til egenkontrolsystemer, men forklarer det med, at der ikke findes egentlige egenkontrolsystemer inden for arbejdsmiljøområdet.

Den offentlige kontrol foregår fra centralt hold, hvor ansvar og kompetence i de fleste tilfælde følges ad. Staten er hovedansvarlig for 90% af de 291 kontrolordninger, og i 84% af ordningerne udfører den også den overvejende del af kontrollen. De resterende 16% af kontrolopgaverne udføres enten i amts og kommunalt regi eller i privat regi gennem bemyndigelse. Forskellen i organiseringen af den offentlige kontrol kan

tilskrives sektormæssigt forskellige traditioner. Inden for Arbejdsministeriets område er det Arbejdstilsynet, der er den statslige tilsynsmyndighed på arbejdsmiljøområdet. Heroverfor bliver miljøkontrollen inden for Miljø- og Energiministeriets område (i 1997) udført af amterne og kommunerne.

Arbejdsgruppens konklusion på den hidtidige organisering af offentlig kontrol var at anbefale øget samarbejde og koordination mellem ministerierne. I cirka 50 ordninger sker der ingen koordination, hvilket har forskellige årsager, såsom at der intet behov er for koordination, eller at koordination sker gennem personlige kontakter. Konklusionen understreger også, at øget brug af belønningsordninger for virksomhedernes egenindsats kræver gennemsigtighed og ensartethed for at skabe stringente kriterier i vurderingen af virksomhedernes egenindsats. Derud over vil samarbejde mellem brancheorganisationerne, virksomheder og myndigheder øge den gensidige forståelse for kontrollen og føre til gensidigt positive resultater.

Arbejdsgruppens konklusioner ledte frem til, at Erhvervs- og Finansministeriet (marts 1998) i gangsatte analysen 'undersøgelse om virksomhedernes forpligtigelser i forbindelse med offentlig kontrol'⁸⁶. Formålet var at skaffe dokumentation for virksomhedernes oplevelser af offentlig kontrol og illustrere, hvilke omkostninger virksomhederne har i forbindelse med offentlig kontrol og på baggrund heraf beskrive mulighederne for at modernisere den offentlige kontrol.

I et erhvervspolitisk perspektiv kan undersøgelsen ses som et empirisk input og dokumentation for muligheden for at opnå en større grad af legitimitet i tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol og ad den vej opnå en øget effektivitet i den offentlige kontrol uden at give køb på de klassiske retssikkerhedsprincipper i den offentlige kontrol om ensartethed, gennemsigtighed og forudsigelighed.

7.5. Virksomhedernes oplevelse af offentlig kontrol

'Med andre ord spiller kontrolordningerne i meget høj grad sammen med virksomhedens egen virksomhedspolitik og -strategi. Der er således bred enighed om, at kontrolordningerne tjener et

⁸⁶ Rapporten blev udarbejdet af COWI. Jeg deltog i undersøgelsen, som samtidig var mit pilotprojekt om erhvervspolitikens institutionelle forandring i 1997/1998.

berettiget formål. Derimod er der flere, der giver udtryk for, at den konkrete udformning af de mange regelsæt, de opstillede tekniske minimumskrav el. lign opleves som stive og ufleksible og i nogle tilfælde er vanskelige eller umulige at overholde i praksis (EM & FM, marts 1998: 32).

Virksomhederne accepterer og forstår lovgivningen og kontrollens formål, men ikke dens udførsel. Det synes at være konklusionen på den samlede undersøgelse af store og små virksomheders oplevelse af den offentlige kontrol baseret på 134 spørgeskemaer, men blot 37 brugbare besvarelser, og derfor suppleret med 20 kvalitative interview. De kvalitative interview bekræftede tendensen, som også fremgår af de 4 kvalitative interview, som jeg gennemførte med 4 små håndværksvirksomheder samt deres brancheforeninger.

De fire håndværksvirksomheder (2 EL- og to VVS-virksomheder) samt deres brancheforeninger udtrykte alle stor forståelse for offentlig kontrol vedrørende autorisationsordningerne for EL- og VVS-arbejde. Her tjener kontrollen som en 'offentlig blåstempling' af det udførte arbejde og tjener som dokumentation og garanti over for forbrugeren. En af EL-virksomhederne efterlyste endda øget offentlig kontrol af det udførte arbejde for at få et effektivt og troværdigt marked men også for at undgå det 'objektive ansvar' ved brandulykker, hvor elinstallatøren som oftest får pålagt ansvaret, hvis ikke anden årsag kan findes.

Den manglende forståelse for den offentlige kontrols metode og udøvelse forekommer især i de tilfælde, hvor den offentlige kontrol gennemføres efter et skønprincip. Eksempelvis fandt alle fire håndværksvirksomheder det vanskeligt at forstå og acceptere Arbejdstilsynets arbejde, der var baseret på et skønprincip. Udgangspunktet for den tilsynsførendes skøn er cirka 130 bekendtgørelser. Dertil kommer de uskrevne regler, der samlet udtrykkes i formuleringen 'hævdvunden arbejdsskik'. Konsekvensen er, at virksomhederne har vanskeligt ved at leve op til eller imødekomme kontrolkravene. Dette forhold forstærkes yderligere af, at decentraliseringen af kontroludøvelsen i tilsynskredse betyder, at f.eks. indberetningskrav varierer fra tilsynskreds til tilsynskreds. Virksomhederne udtrykker alle på forskellig vis en frygt for, at selv de virksomheder, der kan og vil leve op til lovgivningens krav, ender med at opfatte kontrollen som uretfærdig og ikke særlig hensigtsmæssig.

Samlet set efterlyste de fire interviewede håndværksvirksomheder ensartethed, lighed og gennemskuelighed i udøvelsen af offentlig kontrol, samtidig med at der skal økonomiseres med kontrollens udførsel i form af bedre koordination og samordning mellem de forskellige kontrolinstanser og med virksomhedernes egne kvalitets- og kontrolsystemer. Overordnet kan de fire virksomheders holdning til offentlig kontrol udtrykkes som et behov for '*ensartet fleksibilitet*' i den offentlige kontrol. Et tilsyneladende modsatrettet og uforeneligt virksomhedsbehov, som også kan være problematisk at efterleve, hvis det skal forstås, som nogle af virksomhederne antyder, at kontrollen skal kunne dispensere deres egen virksomhed fra gældende krav, hver gang helt '*unikke*' forhold er på spil'. For at '*ensartet fleksibilitet*' ikke blot skal være en automatisk dispensationsordning, må fleksibiliteten ske inden for gældende retsprincipper for offentlig kontrol og samtidig bryde med gældende '*skønsspraksis*' i fortolkningen af lovens intentioner. På den måde kan det blive en ny metode til at håndtere dilemmaet mellem retssikkerhed og effektivitet i erhvervspolitikken.

Erhvervsministeriet (ER96: 336-337) foreslår en måde at løse dilemmaet på ved at inddele virksomhederne i 3 kontrolkategorier. Derved kan kontrollen målrettes og prioriteres, men uden at det slækker på lovgivningens krav. Den første kategori af virksomheder er dem, som både kan og vil overholde loven. Den næste er de virksomheder, der vil men ikke kan. Og den sidste kategori er de virksomheder, der hverken vil eller kan overholde loven (ER96). En sådan inddeling vil kunne efterleve virksomhedernes ønske om '*ensartet fleksibilitet*' ved at differentiere mellem virksomhederne og vurdere den enkeltes overtrædelse ud fra en helhedsvurdering af om virksomheden generelt har orden i sagerne eller ej. Hensigten er at undgå det '*skønsmæssige*' og tilfældige påbud eller bøde for blot en mindre forseelse og samtidig kunne give virksomhederne en stabil forventning om kontrollens udfald.

En tilsvarende model for offentlig kontrol foreslog jeg i ovenstående undersøgelse og på baggrund af den empiriske konklusion om '*ensartet fleksibilitet*' inden for lovgivningens rammer. Modellen indgik som det fjerde af seks forslag til mulige pilotprojekter (EM & FM, marts 1998: 54)⁸⁷.

⁸⁷ Jeg fik ideen til modellen, men den er udviklet sammen med daværende forskningsassistent og cand.merc.jur. Thomas Arentsen, HHK, i samarbejdet med Cowi.

7.6. Model for offentlig kontrol

Modellens formål er at fremme gennemskeligheden for udøvelsen af offentlig kontrol ved at indføre et kontrolsystem, der opererer med belønning af positiv adfærd, dvs. at de virksomheder, som har tingene i orden, får både færre og mere lempelige kontrolbesøg i fremtiden. Brugen af økonomiske incitamentter forventes at føre til både større legitimitet og effektivitet ved udøvelsen af den offentlige kontrol.

Princippet i udøvelsen af offentlig kontrol bliver at placere virksomheden i en given kategori (K1) efter optælling og arten af positiv og negativ adfærd. Ved den efterfølgende kontrol (K2) er udgangspunktet virksomhedens tidligere rangering. Men derud over afgøres indplaceringen af antallet og arten af positiv og negativ adfærd. Dette gentager sig ved Kontrol 3 og 4 osv. Incitamentet eller belønningen er eksempelvis for den 'gode' virksomhed, som kan og vil følge lovgivningens krav, at hyppigheden af kontrolbesøg lettes og virksomheden får mulighed for øget brug af selvkontrolsystemer (f.eks. certificering, autorisation og akkreditering).

Den efterfølgende kontrol udelukker ikke en ny indplacering i en lavere kategori. Indplaceringen afhænger af karakteren af en eventuel overtrædelse. Det betyder at overtrædelser af lovgivningen gradueres efter art og hensyn. Med udgangspunkt i den tidligere indplacering tages der højde for virksomhedens tidligere positive adfærd frem for alene fokus på den negative adfærd.

Modellens gennemskelighed kan øges ved at lade kontrollen være baseret på eksplicitte kontrolkriterier og indberetningskrav. Udgangspunktet skal være mindstekrav eller standarder. Mindstekravene kan løbende revideres i takt med, at viden og erfaringen på området øges. Kontrolkriterierne og placeringskategorierne kan resultere i en intern branchemæssig konkurrence, da højeste eller bedste indplacering kan anvendes i salgs- og marketingøjemed. Det øger sandsynligheden for at lovgivningen følges.

Ved at være gennemskelig lever modellen op til retssikkerhedskravet. Både kontrolmyndigheden og virksomheden ved, hvad der skal kontrolleres.

Gennemskueligheden sikre stabile forventninger hos både forbrugere, medarbejdere og virksomheder om ens behandling i kontrollens udøvelse og udmåling af eventuel sanktion. Derud over sikres retssikkerheden ved at minimere risikoen for fejlskøn. Modellen undgår, at der differentieres mellem f.eks. etablerede og nyetablerede virksomheder, eller at kontrollen udøves forskelligt fra landsdel til landsdel. I stedet etableres en institutionaliseret kontrolfunktion, der ikke alene er person- eller lokal baseret. Gennemskueligheden minimerer også det samfundsøkonomiske velfærdstab, der kan opstå, når virksomhederne ikke kan minimere omkostningerne til lige netop at efterleve kontrollens krav.

'Prisen' for en øget objektivitet og gennemskuelighed i den offentlige kontrol er, at fleksibiliteten i 'skønsprincippet' og rummet for den lokale forhandling går fløjten. Et detaljeret objektivi sæt af kontrolkrav kan også betyde at kontrolprocedurerne og kravene ustandseligt må laves om ved opdagelse af helt 'nye og unikke lokale forhold'. Endelig kan objektive mindstekrav også resultere i at lovgivningens krav slækkes. I værste tilfælde med konsekvens af en udvikling der ikke kan vendes eller gøres om.

Et kontrolsystem baseret på belønning af positiv adfærd bryder afgørende med den hidtidige kontrolpraksis, hvor kun negativ adfærd eller handling sanktioneres – og med bøde eller hæfte. Realiseres en sådan model, vil det betyde en øget uddnyttelse af virksomhedernes egne kontrolsystemer, og at virksomhederne belønnes for deres egen indsats. Virksomhederne vil ad den vej have en direkte tilskyndelse til selv at efterleve lovgivningen, og i det lys kan modellen ses som en form for 'styret selvkontrol', hvor virksomhederne egenkontrolsystemer kan sikre en indplacering, som indebærer en mindre omfattende offentlig kontrol.

At sådanne principper vinder frem, ses ved at Arbejdstilsynet har indført 'Tilpasset tilsyn':

'I de senere år har Arbejdstilsynet inddelt virksomhederne i tre forskellige grupper – alt efter virksomhedens evne til at skabe et godt arbejdsmiljø. Ved at fokusere på de virksomheder, som har størst problemer, har Arbejdstilsynet samtidig kunne vejlede virksomhederne i sikkerhed i stedet for kun at kontrollere' (EM, 2000: 114).

Erhvervsministeriet selv vil etablere en Eliteordning, der belønner virksomheder, der har orden i tingene, (EM, side 116, 2000), og sammen med Kommunernes Landsforening (KL) vil EM i øvrigt udvikle et værktøj, der kan styrke KLs kontrol og sammenligning af kommunernes administration (ibid., side 116).

Eksemplet med offentlig kontrol har vist, at dilemmaet i håndteringen af erhvervspolitikken mellem retssikkerhed og effektivitet gennem 1990'erne har været at finde et leje, hvor betoningen af effektivitetshensynet om øget fleksibilitet og hensynstagen ikke fører til opgivelse af retssikkerhedsprincippet om lige og ens behandling af virksomheder. Graduering af kontrollen og udpegning af 'syndere' er et opgør med den ensartede, neutrale offentlige kontrol, som gennemføres ud fra bureaukratiske organisationsprincipper. Det er dog ikke et opgør, der fører til dets modpol – 'den forskelligartet, partiske og private kontrol' – men et forsøg på at graduere den offentlige kontrol i en praksis, som jeg har kaldt 'ensartet fleksibilitet'.

I forhold til om erhvervsstrategien om 'spilleregler' er blevet til en praksis og har opnået status af 'institutionel sandhed', synes anvendelsen af nye alternative regulerings- og kontrolformer at have været sparsom. Fra den forsøgsvis igangsætning i 1997/98 er det især udbredelsen af internettet, som har givet synlige resultater for 'Indberetning.dk' til at lette virksomhedernes 'administrative byrder'. Brugen af alternative reguleringsformer er først og fremmest blevet diskuteret, analyseret og 'diskursivt' fremført, hvilket har givet EM en viden og dokumentation for eventuelle gevinster og ulemper og fået skabt en dialog med de andre erhvervsrelaterede sektorministerier.

I en forvaltningspolitisk sammenhæng afhænger institutionaliseringen af 'spilleregler' af, hvordan Erhvervsministeriet fremover håndterer koordinationsdilemmaet mellem 'samarbejde og konkurrence' i forhold til de andre sektorministerier. I den sammenhæng kan mange af de i kapitel 7.3.2. præsenterede initiativer til styrkelse af det lovforberedende arbejde ses som en første generation af værktøjer eller procedurer til at fremme den erhvervspolitiske strategi i de andre erhvervsrelaterede sektorministerier. Det gælder både procedurer for lovforslag til evalueringer af de vedtagne love og reglers materielle konsekvenser for erhvervslivet.

De er alle et udtryk for, at Erhvervsministeriet ingen formel kompetence har til at udbrede de nye regulerings- og kontrolprincipper. Eksempelvis har det såkaldte 'Trojka udvalg' ingen direkte beføjelser og kompetence over for det enkelte sektorministerium. Indflydelsen sker indirekte via testpanelet og det normative pres, som offentliggørelsen af den administrative byrde fra det konkrete lovkompleks vil medføre for erhvervslivet⁸⁸. I den henseende viser pilotprojektet om offentlig kontrol, at EM kan regne med erhvervsmæssig politisk opbakning til at udbrede de nye erhvervspolitiske regulerings- og kontrolprincipper inden for alle sektorområder.

Erhvervsministeriets muligheder er således begrænset til alene at skabe politisk opmærksomhed eller bevare et givent momentum i de andre sektorministerier, som er gået ind på at benytte og anvende værktøjerne. Det er dog en yderst vanskelig kontrollerbar proces, som er meget tidskrævende, og tid er som regel ikke den uafhængige variabel i politik. At det er et dilemma, som er erkendt i Erhvervsministeriet, fremgår af følgende lange citat fra et interview med en ledende embedsmand i EM om dialoggrupperne (jf. kapitel 9 & 13):

'Man kan sige, at f.eks. i de her pilotprojekter der sidder vi igen i den situation, at det tager uendeligt lang tid at få noget til at ske. Det er et politisk trægt område, hele tiden melder spørgsmålene sig: 'hvordan gør man, hvordan får man noget til at ske?'. Den diskussion sidder man hele tiden i. Der kan jeg da godt selv føle indimellem: nej, hvor går det langsomt det her, hvordan får man dog et resultat ud af det? Men så sent som i går i vores styregruppe, hvor vores indstilling var, at nu gider gruppen nok ikke mere, for der kommer jo ikke noget ud af det, og der sker ikke nok. Men meldingen var - tværtimod - I må ikke holde op, fordi der er en masse ting i gang ude omkring, og det ville være helt forkert at stoppe nu'. Så selv om det går langsomt, og vi hele tiden bliver skuffet over den fart, der er på, så skal vi i stedet for diskutere om vi kan gøre noget andet for at få mere gang i det. Kan vi påvirke via andre midler end dem, vi har taget i anvendelse? Det er den diskussion, vi skal have. Det er ikke at nu holder vi op. Så det viser mere, at det er den positive opbakning og en erkendelse af, at det tager tid f.eks. på det her område'.

Erhvervsministeriet har løbende udviklet og forandret sine koordinations- og samordningsstyringsværktøjer, og med erhvervsstrategien '.dk-21' i foråret 2000 blev den anden generation af forvaltningspolitiske værktøjer introduceret, hvor især de såkaldte 'pejlemærker' har en særlig fremtrædende og synlig forvaltningspolitisk plads. Med strategien '.dk-21' synes EM som sektorministerium i bedre stand til at håndtere og udmønte dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence i forhold til de andre sektorministerier.

7.7. '.dk21' og pejlemærkerne – en forvaltningspolitisk revolution

Med '.dk21' (Erhvervsministeriet, 2000) og især med pejlemærkerne har Erhvervsministeriet både fået formaliseret koordinationen og samordningen af erhvervspolitikken og samtidig gjort den målrettet og forpligtende over for de andre deltagende sektorministerier.

Det nye og radikalt forandrede i .dk-21 erhvervsstrategien i forhold til tidligere erhvervspolitisk praksis er for det første, at .dk-21 er et tværministerielt initiativ mellem de daværende økonomiske og alle erhvervsrelevante fagministerier, dvs. Finans-, Økonomi-, Forsknings-, Skatte-, Udenrigs-, Undervisnings-, Miljø- og Energi-, samt Fødevarerministeriet deltog med Erhvervsministeriet for bordenden af Ministerudvalget for erhvervsstrategien. Det tværministerielle element indebærer, at alle deltagende ministeriers politik ind tænkes og placeres inden for den erhvervspolitiske strategi. Udgangspunktet og rammen for samarbejdet er formuleret i målsætningen om *det holdbare samfund*. Som forvaltningspolitisk værktøj er 'Det holdbare samfund' en indbydelse til de deltagende ministerier til at tænke og forstå erhvervspolitik langt bredere end det traditionelle mål med at sikre den økonomiske vækst på lang sigt. Det giver plads til, at det enkelte ministeriums politik kan og får lov til at formulere erhvervspolitik, og på det konkrete policyniveau sker der en sammenkædning af de forskellige ministeriers initiativer og forslag.

Det andet og forvaltningspolitiske nyskabende ved '.dk-21' er, at alle indsatsområderne indeholder såkaldte *pejlemærker*. Disse skal det gøre det muligt at overvåge den konkrete erhvervspolitiske indsats ud fra, om pejlemærkerne 'blinker rødt, gult eller grønt', som det udtrykkes i '.dk21'. Med pejlemærker har Erhvervsministeriet fået et styringsmæssigt 'værktøj' til både at dokumentere effekten af den erhvervspolitiske indsats med at forbedre de erhvervsmæssige rammebetingelser og til at sætte dagsordenen for regeringens politik.

⁸⁸ Ministerens politiske indflydelse i regeringen er en væsentlig forklaringsfaktor, men som denne afhandling ikke har inkluderet.

I tilfældet med 'kvalitet i lovgivningen' kan EM med pejlemærkerne forpligtige de andre sektorministerier til at sikre 'høj kvalitet i nye love og regler'.

7.7.1. Pejlemærket – 'høj kvalitet i nye love og regler'

'Det er regeringens mål, at Danmark inden for hver af de opstillede måleområder placerer sig mellem de fem bedste OECD-lande i løbet af de kommende ti år' (EM, 2000).

Sådan lyder pejlemærket 5.1. om 'landet med de spilleregler'. Måleområderne er inden for brugen af IT, redskaber til at sikre kvaliteten i ny regulering (jf. ovenfor om *checklister* m.v.) og gennemgangen af eksisterende love og regler.

Inden for arbejdet med de administrative lettelser lyder pejlemærket:

'Det er regeringens mål, at de administrative byrder skal nedbringes år for år og være væsentligt reduceret i løbet af de næste ti år' (ibid.).

Derud over er kapitlet 'Danmark – landet med de spilleregler' en fortsættelse af den erhvervspolitiske reguleringsstrategi, som den er blevet gennemgået ovenfor. Men med pejlemærkerne er dk-21 erhvervsstrategien banebrydende. Erhvervsministeriet har med pejlemærkerne tiltaget sig en unik mulighed for at øge samarbejdet og skabe erhvervspolitisk enhed på tværs af traditionelt meget uafhængige og konkurrerende sektor/fagministerier. Med andre ord, pejlemærkerne kan omsætte tværministeriel 'retorik' til en samlet og synlig erhvervspolitisk indsats. Det kritiske spørgsmål er så om indikatorerne er sigende og egentlig forpligtende for hvert enkelt deltagende sektorministerium i forhold til dets egen politik og interesser. Den forvaltningspolitiske risiko er, at '.dk-21'-erhvervsstrategien blot ender med at være et udtrykt for den 'laveste fællesnævner' i regeringen for en samlet erhvervsstrategi, hvor hvert sektorministerium blot fortsætter i eget hidtidige og velkendte spor.

Uanset resultatet og den videre skæbne med '.dk-21' fortæller erhvervsstrategiens form om dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence i bestræbelserne på at skabe forvaltningsmæssig enhed ud over eget ressortområde. EM har med '.dk-21'-erhvervsstrategien skulle balancere mellem at give plads for hvert enkelt ministerium og dets interesser og påvirke ministerierne til et forpligtende samspil mellem egen

sektorpolitik og en samlet erhvervsstrategi for regeringen. Håndteringen af dette dilemma fortæller, at det har kunne lade sig gøre at få 9 ministerier til at samarbejde om en fælles indsats og politik. Men 'prisen' for at håndtere dilemmaet gennem en åben samarbejdsstrategi og for at sikre et fælles forvaltningsmæssig og politisk udspil har været, at pejlemærkerne er så bredt formuleret, at de ikke er politisk forpligtende og sigende. Pejlemærkerne er formuleret så overordnet og generelt, at de ikke er politisk 'farlige' for det enkelte ministerium. Det er derfor ikke overraskende, at de mest forpligtende og konkrete pejlemærker er inden for Erhvervsministeriets eget ressortområde. Set i det lys kan pejlemærkerne og dk-21 kritiseres for blot at være 'gammel vin på nye flasker', altså at de enkelte ministeriers initiativer og indsatsområder blot får en ny etikette, men ellers fortsætter uanfægtet med egen politik og interessevaretagelse.

Kapitel 8. Erhvervsfremme

Resume: Erhvervspolitikken institutionelle forandring af det økonomiske styringsinstrument sker ved en samlet stigning i de statslige tilskudsmidler, der muliggør en målrettet policyindsats i de enkelte sektorministerier. Den erhvervspolitiske strategi om rammebetingelser frem for direkte virksomhedsrettede tilskud forfølges alene i EM, hvilket giver EM et fleksibelt repertoire af erhvervsfremme- og kontaktformer, som dog også er velkendt i de øvrige sektorministerier.

8.1. Erhvervsministeriets erhvervsfremme i 1990'erne

Den erhvervspolitiske strategi med vægten lagt på rammebetingelser for bl.a. at undgå det såkaldte 'dødvægtstab' medfører, at i alt 19 tilskudsordninger nedlægges eller sammenlægges i perioden fra 1995-1997 (Erhvervsredegørelse (ER) 1995).

Antallet af nedlagte og sammenlagte ordninger på erhvervsministeriets område

	FL95	FFL96	BO97*	I alt
Ordninger som nedlægges/udtræder af	6	6	1	13
Ordninger som sammenlægges	6	0	0	6
I alt	12	6	1	19

* BO97 er budgetoverslagsåret 1997 på finanslovsforslaget for 1996.

Efter 1996 er der blot syv tilskudsordninger tilbage, hvor især værftsstøtten reduceres væsentlig efter 1996 som følge af ny OECD-aftale. De øvrige ordninger er: Eureka (Forskning & Udviklingsordning) og erhvervsforskerordningen, regional erhvervsudvikling (samfinansiering med EU), iværksættere, tilbudsgivning på internationale licitationer og Virksomheds-til-Virksomhedsprogrammet (som finansieres via øststøttemidlerne) (ibid.:396-397).

Erhvervsministeriets reduktion af direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger fører ikke til en reduktion i Erhvervsministeriets brug af det økonomiske styringsinstrument. Tværtimod indebærer den erhvervspolitiske strategi, at erhvervsfremmemidlerne stiger markant fra 1994 (ER96:358).

For perioden 1990-2000 fordeler stigningen i Erhvervsfremmemidler i EM sig på følgende aktiviteter:

Mio.kr./år	90	91	92	93	95	96	97	98	99	2000
Branchestøtte	79	85	84	84	887	1492	1726	1698	1377	1504
Krisestøtte										
Forskning og Udvikling (FoU)	472	565	530	498	648	643	701	682	828	782
Generel invest.fremme						52	53	56	62	30
SMV	226	173	89	280	188	186	140	152	125	51
Regional udvikling	115	118	127		81	2	104	122	89	21
Beskæftigelse og efterudd.										
Eksport-tilskud	275	433	687	739	165	197	195	180	230	212
Energistøtte										
Miljøstøtte					31	7	5		2	2
Totalt	1167	1374	1517	1601	2000	2579	2924	2890	2713	2602

Egen tilvirkning efter ER93 og ER98 og baseret på en OECD standard om 'type af aktivitet'. Bemærk 1994 er ikke medtaget. Jf. kapitel 6 for uddybning af usikkerheden ved opgørelsen.

Stigningen fra 1995 (1994) udgøres primært af posterne 'branchestøtte' og 'Forskning og Udvikling' (FoU). Under 'branchestøtten' er de to udgiftstunge ordninger 'værftsstøtten' og 'hjemmeserviceordningen' kategoriseret. Den resterende erhvervsfremme udgøres hovedsageligt af 'SMV' (små og mellemstore virksomheder), eksporttilskud og regional udvikling.

Erhvervsministeriet giver selv to forklaringer på stigningen i erhvervsfremmebevillingerne (ER96). Den første er budgetteknisk og drejer sig om en omlægning af værftsstøtten og finansieringen af eksportkrediten. Den anden forklaring er, at den nye socialdemokratisk ledede regering satte beskæftigelsen i højsædet med finansloven fra 1994 og inden for det erhvervspolitiske område gennemførte forsøgsordninger som Hjemmeservice og Iværksætterklippeket⁸⁹. Hertil kommer styrkelsen af de erhvervsmæssige rammebetingelser inden for fire 'højt prioriterede områder': Eksportfremme og internationalisering, Iværksættere og mindre virksomheder (SMV), Kompetenceudvikling og viden samt Regional politik og turisme (ER96: 357).

Erhvervsministeriet fremlægger sammenfaldet mellem stigningen inden for de fire prioriterede områder og reduktionen af de direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger som et klart udtryk for realiseringen af den erhvervspolitiske strategi om at styrke de erhvervsmæssige rammebetingelser (ER96: 360-361). Et forbehold for konklusionen er dog, at de tre store budgetposter 'Værftsstøtte', 'Eksportkredit' og 'Hjemmeservice' er udeladt ud fra en argumentation om, at de bevillingsmæssigt fylder meget og vil forrykke billedet af forandringen mellem tilskudsordninger og de ovenfor nævnte 'højt prioriterede områder'. Dertil ser EM formålene med de tre ordninger som forskellige fra mere traditionelle og udviklingsorienterede tilskudsprogrammer. Formålet med værftsstøtten og eksportkrediten er at matche udlandets tilsvarende ordninger⁹⁰, mens hjemmeservicens formål, ud over at skabe øget beskæftigelse og bekæmpe 'sort arbejde', også har det erhvervspolitiske mål at skabe et nyt erhverv og marked for hjemmeservice.

Alt i alt sker der en stigning af Erhvervsministeriets erhvervsfremmemidler samtidig med en reduktion af traditionelle virksomhedsrettede tilskudsordninger.

8.2. Den statslige erhvervsfremme i 1990'erne

I de andre erhvervsrelaterede sektorministerier findes der ingen officielle opgørelser over antallet af nedlagte virksomhedstilskudsordninger. Det kan derfor ikke forklares, hvorvidt nedlæggelsen og sammenlægningen af ordninger er sket af hensyn til den nye erhvervspolitiske strategi.

Ligesom med Erhvervsministeriets bevillinger stiger de samlede statslige erhvervsfremmemidler markant fra 1993 inden for de erhvervsrelaterede sektorministerier. Ud over Erhvervsministeriet omfatter stigningen følgende væsentligste erhvervsrelaterede ministerier: By- og Boligministeriet, Forskningsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Ministeriet for Fødevarer,

⁸⁹ Erhvervsredegørelse 1993 starter i kapitel 1 med bastant at fastslå: '(at) Arbejdsløsheden er den største udfordring for det næste årti'.

Landbrug og Fiskeri, Trafikministeriet samt Udenrigsministeriet. Arbejdsministeriets erhvervsrelaterede tilskudsordninger er udeladt, da de primært har et beskæftigelsesformål for ledige (jf. kapitel 6.7.).

Opgjort efter type af aktivitet fordeler den statslige erhvervsfremme sig på følgende vis⁹¹:

Mio.kr./år	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Branche-støtte	808	841	1108	1124	1595	1994	2813	3167	3237	3402
Krisestøtte ¹	438	256	190	501	2206	490	71	115	119	83
FoU	1341	1269	1326	1610	2137	2430	2375	2530	3059	3047
Generel invest.fremme	630	661	947	1547	16	29	28	27	55	51
SMV	526	346	178	560	75	189	186	139	286	270
Regional udvikling	115	118	136	30	160	107	25	-81	246	212
Beskæftigelse og efterudd.	9	459	910	2009	76	82	61	54	108	132
Eksport-tilskud	658	893	1417	1554	1222	1106	1341	1344	1474	1334
Energistøtte						1	2	3		
Miljøstøtte					918	1153	1256	1579	2015	2435
Totalt²	4525	4843	6212	8935	8403	7579	8159	8876	10597	10966

¹ Finanslovsposten 'Modernisering' for fiskeri i perioden 1990-1993 er medregnet i 'krisestøtten'.

² Tallene fra 1994-1999 er afrundet i forhold til tabellen i ER98, hvorfor der kan være mindre forskel mellem tallene og summen.

I perioden 1990-1993 er den kraftige stigning i posten 'Beskæftigelse og efteruddannelse' fra 1992 markant, og i 1993 udgjorde den mere end 2 mia. kr. Posten dækker over 'Forbedringsarbejder i boliger' under By- og Boligministeriet, og formålet er 'konjunkturregulering' ud fra en forventet multiplikatoreffekt. Stigningen i posten 'generel investeringsfremme' fra 1992 til 1993 er under Energiministeriet og

⁹⁰ Hvad Søren Brøndum Kristiansen (1987: 89-91 & 122) kalder for 'efterspørgselsorienteret subsidiepolitik', hvor erhvervslivets efterspørger statsstøtte som modvægt til støtteordninger i konkurrentlandene.

⁹¹ Min beregning og især forskellen mellem de to tidsperioder (1990-1993 og 1994-1999) skal tages med forbehold, da tabellen er baseret på forskellige ER-tabeller og opgørelsesmetoder (jf. kapitel 6.7.). Finanslovstallene fra 1990-1993 er beregnet ud fra tabel i appendiks B til kapitel 14 i ER93. Energi og miljøstøtteordninger er ikke oplyst for denne periode. Tallene fra 1994 og til 1999 er taget fra ER98, bilagstabel 8.2 'Oversigt over bevillinger til erhvervsfremme på finanslove i 1994-99'.

dækker investeringstilskud til energibesparelser i virksomheder (197 mio.kr.) og til fjernvarmenet (297 mio.kr.).

I perioden 1994-1999 er den væsentligste forandring at finde under budgetposten 'krisestøtte' i år 1994, hvor der er afsat mere end 2 mia.kr. til 'Forbedringsarbejder i boliger', ligesom posten 'beskæftigelse og efteruddannelse' er et konjunkturstimulerende initiativ for at øge både den samfundsøkonomiske vækst og beskæftigelsen. Posten 'Forskning og udvikling' (FoU) stiger støt gennem hele perioden og er i 1998 og 1999 på mere end 3 mia.kr. Ellers sker der et markant fald i 'den generelle investeringsfremme' i denne periode, hvor tilskudsordninger under Energiministeriet enten forsvinder eller ikke er medtaget i ER98 for denne periode. Endelig inkluderes miljøstøtten fra 1994 som generel erhvervsfremme, selvom hovedformålet er sektorpolitiske mål.

For hele perioden som sådan og med undtagelse af de to store konjunkturinitiativer på mere end 4 mia. kr. tilsammen i 1993 og 1994 er det 'Branchestøtten', FoU samt 'Miljøstøtten' som stiger relativt mest. I mindre omfang eksportstøtten (ER98, side 239 & ER94, side 323-325).

For stigningen i Branchestøtten er det, som fremhævet ovenfor, især udgifterne til 'Hjemmeservice' (1 mia.kr. i 1994)⁹² og 'Værftsstøtten' (370 mio.kr. i 1994) under EM (daværende Industriministerium), som udgør hovedparten i stigningen. Derud over tegner Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (MFLF) og Trafikministeriet sig hver især for ca. ½ mia. kr. pr. år i branchestøtte. I MFLF fordeler bevillingen sig på mange forskellig ordninger, mens bevillingen i Trafikministeriet primært er budgetposten 'Bladtilskuddet' til avis- og bladudgivere. Stigningen i branchestøtten skal tages med forbehold, da stigningen også dækker over et skift i opgørelsesmetoden og i kategorisering fra 'krisestøtte' og 'generel investeringsfremme' og til 'branchestøtte'.

⁹² Regnskabsmæssigt er bevillingerne tilsagnsrammer, som kan falde over flere regnskabsår. Tilsagnsrammerne angiver det maksimale udbetalingsniveau, som ikke nødvendigvis realiseres.

Stigningen i FoU er jævnt fordelt mellem flere sektorministerier og udgøres af driftbevillinger til sektorforskningsinstitutioner og forskningsprogrammer.

Stigningen i Miljøstøtten skyldes budgetposten 'El-produktionstilskud', som i 1999 udgør 1442 mio.kr. Hertil kommer en relativ stor stigning i tilskud 'til kuldioxidafgift i visse virksomheder' som i 1998 er på 80 mio. kr. og i 1999 er på 120 mio.kr.

For eksportstøtten er Øststøtten til landene i Central- og Østeuropa en væsentlig forklaringsfaktor bag stigningen i eksportstøtten bl.a. ved øgede overførsler til Investeringsfonden for Østeuropa (IØ fonden).

Samlet set er der tale om en statslig erhvervspolitik, hvor det økonomiske styringsinstrument i stadig stigende grad udgøres af statslige erhvervsfremmeordninger og sektorpolitiske tilskudsordninger. Den erhvervspolitiske strategi omkring brugen af erhvervsfremmemidler er så bredt formuleret, at den giver plads for alle typer af sektorpolitiske tilskudsordninger til at blive inkluderet som erhvervsfremmemidler. Den erhvervspolitiske strategi, hvad angår nedlægning af direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger, er derimod alene sket i Erhvervsministeriet.

8.3. Erhvervsfremme i 1990'erne – fleksibel styring

Den erhvervspolitiske strategi igennem 1990'erne om rammebetingelser frem for direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger skaber alene en institutionel forandring i Erhvervsministeriets brug af erhvervsfremmemidler. Konklusionen baseres på en opdeling af erhvervsfremmemidlerne mellem 'erhvervsfremme' og 'kontakt'.

'Erhvervsfremme' blev i kapitel 5.3.2. defineret som:

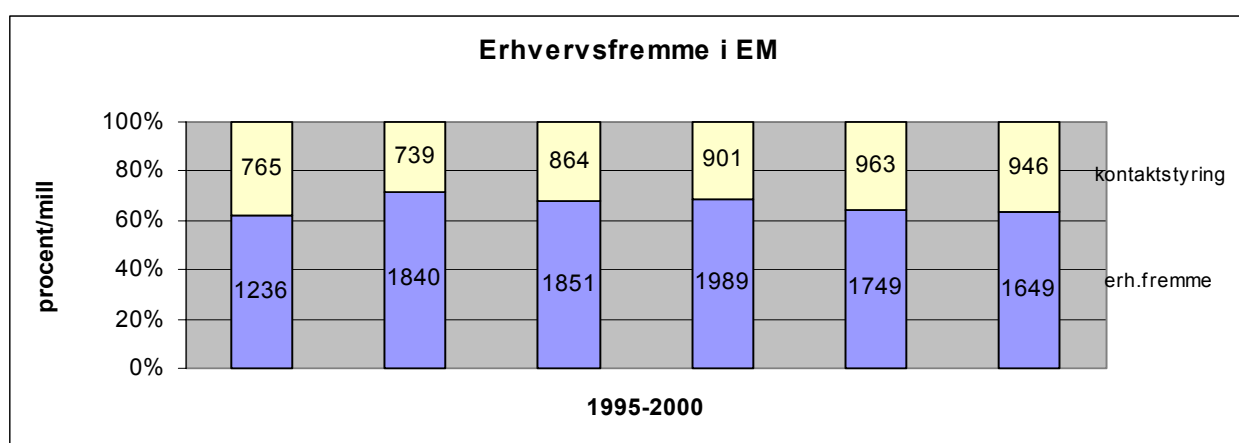
'En offentlig bevilget forpligtigelse til en økonomisk ressourceudgift (X kr.) på et givet tidspunkt'.

Heroverfor definerer jeg 'kontaktstyring' som:

'En offentligt finansieret eller subsidieret ydelse eller aktivitet, som virksomhederne kan benytte og deltage i, men uden at de opnår en subsidiering af egne udgifter'.

Kontaktstyring kan f.eks. være de Godkendte teknologiske serviceinstitutter (GTS'erne), sektorforskningsinstitutterne eller offentlig finansieret konsulenttydelser. Forskellen på erhvervsfremme og kontaktstyring er, at erhvervsfremme kan medføre en direkte ressourceoverførsel til en virksomhed, mens kontaktstyringen alene indebærer en ressourceoverførsel til 'tredje part'. Ressourceoverførslen til 'trediepart' sker kontaktmæssigt og er typisk medfinansiering af offentlige forpligtelser i 'driften' hos den private virksomhed eller det halvoffentlige institut, f.eks. et krav om grundforskning og offentlig formidling hos GTS'erne.

I Erhvervsministeriet fordeler erhvervsfremme og kontaktstyring sig på følgende vis:



Kontaktstyring er relativt uændret i perioden fra 1995 og til 2000, men udgør allerede i 1995 cirka en tredjedel af samtlige erhvervsfremmemidler under Erhvervsministeriet. Kontaktstyring synes dermed at være et velkendt styringsinstrument i Erhvervsministeriet, og med den erhvervspolitiske strategi igennem 1990'erne fortsætter og fastholdes denne fordeling af tilskudsmidlerne, samtidig med, at bevillingerne forøges. Figuren fortæller også overordnet, at selvom erhvervspolitikken formuleres i form af 'rammebetingelser', er der ikke tale om en udfasning af det økonomiske styringsinstrument i erhvervspolitikken.

Subsidieelementet står stadigvæk stærkt i erhvervspolitikken og gør det muligt for EM at styre målrettet og enkelt over for virksomhederne forstået som et finansielt synligt

bidrag til at løse virksomhedernes konkrete drift- og udviklingsmæssige vilkår (jf. kapitel 12 om Udviklingskontraktordningen).

Med forbehold for opgørelsesusikkerheden giver analysen et godt indtryk af, hvordan EM inden for eget ressortområde har håndteret dilemmaet mellem 'styring og fleksibilitet' inden for det økonomiske styringsinstrument. Erhvervsministeriets har fastholdt styringens målrettethed i form af erhvervsfremmeordninger, og med øgede bevillinger har Erhvervsministeriet kunne udvikle en større fleksibilitet og variation i brugen af det økonomiske styringsinstrument. Lige fra direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger og andre former for erhvervsfremmestøtte og til 'tredjeparts-tilskud' til offentlige institutioner m.fl. Den erhvervspolitiske strategi igennem 1990'erne om at styrke virksomhedernes rammebetingelser og reducere de direkte virksomhedsrettede tilskudsordninger har i Erhvervsministeriet betydet både et styringsmæssigt større repertoire af økonomiske virkemidler, hvor kontaktstyring i periode 1995-2000 næsten konstant udgør mere end en tredjedel af ministeriets erhvervsfremmemidler på finansloven.

I de udvalgte erhvervsrelaterede sektorministerier er kontaktstyring velkendt, men forøges ikke gennem 1990'erne, hvilket belyses i det næste og sidste kapitel.

8.4. Samordning af den statslige erhvervsfremme

Samordning af de statslige tilskudsordninger har aldrig været et selvstændigt mål eller officielt fremført over for de øvrige erhvervsrelaterede sektorministerier.

Samordningen har alene været fremført i Erhvervsredegørelserne. Her har Erhvervsministeriets udgangspunkt været en anerkendelse af, at erhvervsfremmeordningerne i de andre erhvervsrelaterede sektorministerier godt kan have et andet hovedformål og sektorpolitisk sigte end erhvervsfremme.

Erhvervsministeriet skelner overordnet mellem erhvervsfremmeordningerne som enten at fremme aktiviteten i erhvervslivet eller at fremme andre sektorpolitiske mål (ER93). Er hovedformålet erhvervsfremme, underopdeles ordningerne, ud fra om formålet er konjunkturstøtte eller at øge virksomhedernes konkurrenceevne. Det giver i alt følgende tre formål for erhvervsfremmeordninger (ER93: 377-378):

- Konjunkturstøtteordninger har til formål på kort sigt at fremme indtjeningen og aktiviteten i et givet erhverv. Eksempler er konjunkturstøtte inden for landbrug og fiskeri.
- Konkurrenceevneordninger har til formål at udvikle virksomhedernes kompetencer så de øger deres konkurrence. Eksempler er støtte til produkt- og markedsudvikling.
- Sektorpolitiske ordninger medfører en indirekte erhvervsudvikling. Sådanne ordninger er eksempelvis tilskudsordninger inden for miljø- og energiområdet og erhvervsrettede øststøtteordninger.

Erhvervsfremmemidlerne fordeler sig mellem 'erhvervsfremme' og 'kontaktstyring' på følgende vis i de toneangivende erhvervsrelaterede sektorministerier og opgjort efter millioner kr.⁹³:

By- og Boligministeriet

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erhvervsfremme	442 89%	29 38%	10 12%	2 3%	0 0%	0 0%	483 56%
Kontaktstyring	54 11%	48 62%	73 88%	64 97%	69 100%	66 100%	374 44%
Totalt	496	77	83	66	69	66	857

Erhvervsfremmeelementet i 1995 udgøres primært af 'Tilskud til boligforbedring' og er et konjunkturstimulerende initiativ.

Miljø- og Energiministeriet

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erhvervsfremme	1194 90%	1413 90%	1778 91%	2036 93%	2302 94%	1751 93%	10425 92%

⁹³ Som anført i kapitel 6 er tallene fremkommet ved egen tilvirkning af regneark fra EM (Erhvervsredegørelse 1998). Tallene er blevet bekræftet i de respektive ministerier, omend de der ikke opfatter ordningerne som erhvervsfremme.

Kontakt- styring	133 10%	155 10%	185 9%	152 7%	142 6%	139 7%	954 8%
Totalt	1327	1568	1963	2188	2444	1890	11379

Her er det bemærkelsesværdigt, at hovedparten af miljøindsatsen foretages ved erhvervsfremme (tilskud på alle måder incl. refusions- og tilbagebetalingsordninger). Sektorforskning er enten småt i MEM regi eller også er det udeladt i Erhvervsministeriets opgørelse.

Forskningsministeriet

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erh.fremme							
Kontakt- styring	418	231	253	216	451	315	1884 100%
Totalt	418	231	253	216	451	315	1884

Forskningsministeriet (FoM) oplyser, at FoM ikke yder tilskud til virksomheder, hvorfor deres sektorpolitiske midler alene er rammevilkår (grundforskning) for virksomhederne.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erhvervs- fremme	1604 70%	1647 70%	1864 71%	1517 66%	1701 67%	1446 63%	9779 68%
Kontakt- styring	676 30%	707 30%	743 29%	772 34%	840 33%	848 33%	4586 32%
Totalt	2280	2354	2607	2289	2541	2295	14365

Her er kontaktstyringselementet umiddelbart overraskende højt i forhold til tilskudselementet, som dækker over mange forskellige tilskudsordninger. Kontaktstyringen er primært driftudgifter til at drive sektorforskningsaktiviteter, men

også midler til fælles offentlige og private forskningsprojekter. Én forklaring på det forhold er, at landbrugssektoren modtager en direkte støtte fra EU, som i perioden 1986-1994 har været på mellem 8-11 mia.kr. pr. år, og hvor hovedparten af støtten i perioden 1986-1992 gik til eksportstøtte (ER94, side 328).

Trafikministeriet

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erhvervsfremme	493	601	502	511	500	443	3050
Kontaktstyring							
Totalt	493	601	502	511	500	443	3050

Her går erhvervsfremmemidlerne hovedsageligt til bladtildskud, som beløbsmæssigt udgør cirka 3 mia. kr. for hele perioden 1995-2000. Af de resterende i alt godt 50 mio.kr. går 47,4 mio.kr. til Bornholmstrafikken.

Udenrigsministeriet

Hele Mio.kr.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Erhvervsfremme	352 48%	414 43%	440 45%	302 40%	460 50%	434 50%	2400 46%
Kontaktstyring	388 52%	538 57%	538 55%	459 60%	453 50%	428 50%	2805 54%
Totalt	740	952	978	761	913	862	5205

Kontaktstyringen i UM er henholdsvis udenrigstjenestens ambassade- og konsulatvirksomhed, hvad angår handelsassistenten, og øvrige bilaterale aktiviteter.

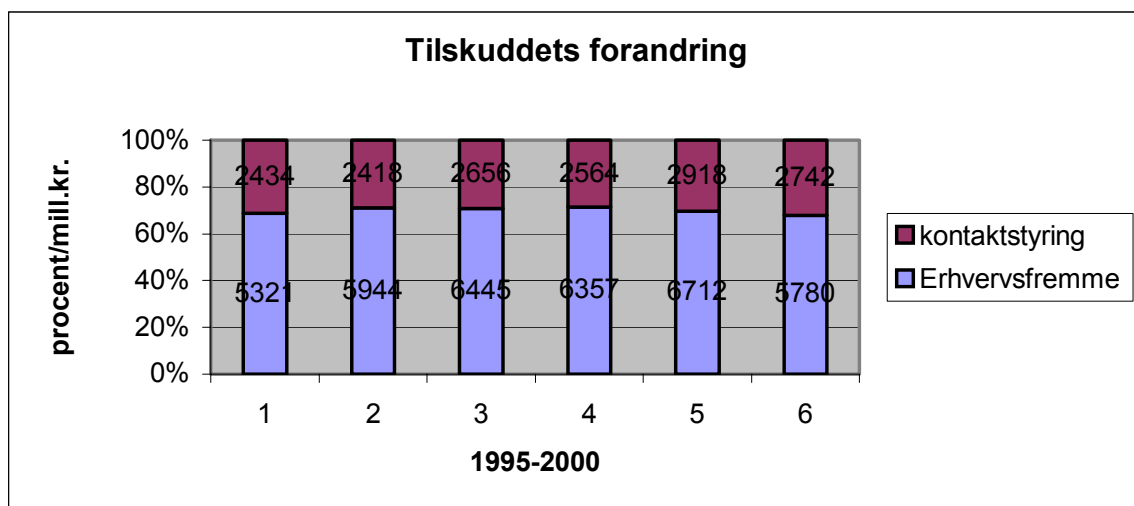
Overordnet og i forhold til beløbsstørrelserne er det interessante og overraskende ved tabellerne ovenfor:

- at Miljø og Energiministeriet i høj grad bruger erhvervsfremmemidler (tildskud) i deres sektorpolitiske indsats inden for miljø og energi og herunder skovbrug.

- At Fødevareministeriet, hvad angår den danske statsstøtte (modsat EU tilskudsstøtten) i høj grad prioriterer FoU aktiviteter og gør brug af kontaktstyringen til at drive sektorforskning o.lign. almennyttige aktiviteter.

Tabellerne viser, at erhvervsfremme forstået som alle former for tilskud stadigvæk er det dominerende virkemiddel inden for de ovenfor gennemgåede sektor- og erhvervsrelaterede ministerier med undtagelse af Forskningsministeriet, hvis politik er primært rettet mod den offentlige grundforskning. Den institutionelle forandring i erhvervspolitikens brug af tilskudsinstrument har derfor først og fremmest fundet sted i EM, hvor det direkte virksomhedstilskud er forsøgt udfaset, i øvrigt i overensstemmelse med EU's principper for tilskud, uden at det dog har medført et fald i erhvervsfremmemidlerne i EM. I de undersøgte erhvervsrelaterede sektorministerier kan der ikke umiddelbart ses nogen markant forandring i perioden fra 1995-2000. Inden for det enkelte sektorministerium med undtagelse af By- og Boligministeriet er relationen mellem erhvervsfremmemidler og kontaktstyring næsten konstant, hvor kontaktstyringen går til velkendte trediepartsinstanser eller -ordninger. I det lys afspejler 'kontaktstyring' en fast forankret og institutionaliseret brug af det økonomiske styringsinstrument i de øvrige erhvervsrelaterede ministerier (jf. bilag 1). De sektorpolitiske mål indfris gennem tilskud og understøttes af kontaktstyring typisk inden for F&U og ved tilskud til sektorforskningsinstitutionerne. Sektorforskningsinstitutterne o.lign opretholder både den klassiske 'armlængde' afstand mellem politik og administration og mellem det offentlige og det private, hvor samarbejde på tværs af grænsen alene sker ud fra privat initiativ og frivillighed. Kontaktstyring er således et både velkendt og afprøvet styringsinstrument, der praktiseres ud fra en liberalistisk og ikke interventionistisk forvaltnings tradition uanset ressortområdet.

Samlet set har brugen af det økonomiske tilskudsinstrument resulteret i følgende relative fordeling mellem erhvervsfremme og kontaktstyringselementet i samtlige af de analyserede sektorministerier:



Søjlediagrammet viser en næsten konstant relation mellem erhvervsfremme- og kontaktstyringselementet i brugen af det økonomiske styringsinstrument, som i 1995 udgjorde den laveste samlede erhvervsrelaterede finanslovsbevilling på ca. 7,8 mia. kr. og med 1999 som den højeste erhvervsrelaterede finanslovsbevilling på i alt 9,6 mia. kr. Erhvervspolitikken føres derfor stadig i vidt omfang med statsstøtte, om end dette i dag også sker på nye og anderledes måder udtrykt ved 'erhvervsfremme'-begrebet i modsætning til det klassiske direkte virksomhedstilskud.

Erhvervspolitikken institutionelle forandring er derfor i høj grad en forandring i 'skyggen af hierarkiet'. Stabilitet og kontinuitet præger den fortsatte brug af det økonomiske styringsinstrument, som sætter alle de erhvervsrelaterede ministerier i stand til hurtigt og målrettet at søge ministerens politik realiseret. Der har ingen erhvervspolitisk samordning været af tilskudsmidlerne, hvorfor den erhvervspolitiske strategi i 1990'erne om rammebetingelser alene er blevet fulgt i Erhvervsministeriet, hvor erhvervsfremmepolitikken med kontaktstyring har betydet et mere fleksibelt repertoire for det økonomiske styringsinstrument.

Kapitel 9. Dialog

Resume: Erhvervsministeriets første runde af dialoggrupper fra 1993 til 1996 resulterede i en politikudvikling, hvor der var åben adgang til dialogmøderne for mange private aktører til at fremføre forslag og synspunkter m.v., men hvor hensyn til den politiske koordination med de deltagende ministerier og til at skabe synlige politiske resultater skabte en lukket og styret proces.

9.1. Dialog med ressourceområderne

Dialoggrupperne bryder med den hidtidige forvaltningsmæssige organisering og procedurer for at udvikle og gennemføre lovforslag m.v. ved også at inddrage enkelt-virksomheder, 'som ved hvor skoen trykker', som det formuleres i Erhvervsredegørelse 1994 (jf. kapitel 5.3.3). Lokalt kendskab og ekspertise til at identificere relevante problemstillinger prioriteres højt, og de giver direkte adgang til dialogen for virksomheder og andre så som offentlige forskere i forhold til det traditionelle kommissionsarbejde med hørings- og foretræde ret for berørte parter (jf. kapitel 5.3.4.).

Den første runde af dialoggrupper løb fra 1993 til 1996. I Erhvervsministeriets del af regeringens dialog deltog 365 personer fra virksomheder, organisationer, vidensinstitutioner, ministerier og øvrige offentlige institutioner og myndigheder. Der var etableret 20 arbejdsgrupper og 4 (permanente) referencegrupper. Heraf afrapporterede 15 grupper deres arbejde i løbet af 1996, mens 9 fortsat arbejdede i februar 1997 (Erhvervsministeriet, 1997: 11). Reference- og arbejdsgrupperne nedsættes af EM efter samråd med erhvervsorganisationerne. Arbejdsdelingen beskrives som, at referencegruppen drøfter udfordringer for området og udpeger de kritiske rammebetingelser, og arbejdsgrupperne udarbejder forslag til erhvervspolitiske initiativer inden for de kritiske rammebetingelser (ibid.: 8). Til at identificere og understøtte udvalgsarbejdet igangsættes analyser. Analyserne igangsættes ud fra en bred enighed om, hvad der er kritiske rammebetingelser i forhold til ressourceområdets udfordringer, (ER96: 180) ⁹⁴.

Udgangspunktet for dialogen var de tidligere gennemførte ressourceområdeanalyser, som var igangsat under den tidligere borgerlige Schlüter-regering. Danmarks Statistik (1996:18) definerer 'ressourceområde' som: 'brancher i såvel den private som den

⁹⁴ jf. bilag 2: 'Metode for dialogen med ressourceområderne' (Erhvervsministeriet, 1997: 9).

offentlige sektor, der medvirker i produktionen af beslægtede slutprodukter (industrivarer eller tjenesteydelser)'. (I den publicerede ressourceområdestatistik indgik dog kun den private sektor). Et ressourceområde består således typisk af brancher med forskellig placering i produktionskæden samt tilhørende støtteerhverv.

Formålet med ressourceområdeanalyserne var for dynamisk at beskrive den erhvervsøkonomiske udvikling i indbyrdes sammenhængende erhvervsområder, der tilsammen omfatter det samlede danske erhvervsliv (ibid.:3). Inspirationen er hentet fra institutionelle økonomiske teorier om virksomheder i netværk, såkaldte 'klynger' (clusters)⁹⁵, som er et forsøg på at bryde med den nationaløkonomiske og statiske forståelse af erhvervsøkonomien som den opgøres i den typiske branche-opdelte statistik⁹⁶.

På baggrund af ressourceområdeanalyserne er det dialogens formål at identificere og komme med forslag til 'kritiske rammebetingelser', som kan understøtte virksomhedernes indbyrdes afhængighed og samspil i produktionen af en bestemt vare eller ydelse.

Til det formål blev følgende dialoggrupper nedsat: Serviceydelser, medico/sundhed, transport/logistik, IT/tele/elektronik, miljø/energi, fødevarer, bygge/bolig, forbrugsgoder og turisme. Udvælgelsen af ressourceområder begrundes officielt med, at nogle af ressourceområderne er for brede at føre dialog med eller fordi mindre/tværgående erhvervsområder specifikt har ønsket at være i dialog med Erhvervsministeriet (Erhvervsministeriet, 1997:7). Inden for hvert ressourceområde blev dialogen og arbejdet med at identificere og udvikle 'kritiske rammebetingelser' underopdelt i erhvervspolitikens 5 kerneområder (ER96), som omfatter: offentlig regulering, adgang til viden, adgang til kapital, offentligt-privat samspil og internationale konkurrencevilkår (Erhvervsministeriet, 1997:5-6).

⁹⁵ Den seneste erhvervspolitiske analyse ud fra et klyngeperspektiv er '*Kompetenceklynger i dansk erhvervsliv: en ny brik i erhvervspolitikken*' (Erhvervsfremme Styrelsen, 2001).

⁹⁶ Ressourceområdeanalyserne er dog fagligt blevet kritiseret for ikke at løse og give svar på spørgsmålet om, hvor værditilvæksten sker.

9.2. Den åbne adgang til dialogen

‘Erhvervsministeriet lægger vægt på, at dialogen foregår i åbenhed, og at alle, der har interesse i arbejdet, informeres’ (Erhvervsministeriet, 1997: 8).

Dialogens åbenhed skal forstås som en åbenhed til at deltage i politikudviklingen af ’kritiske rammebetingelser’, som direkte eller indirekte har betydning for virksomheders udvikling (ER96, kapitel 7). Det betyder en åbenhed i adgangen til dialogen og til at deltage ved at stille spørgsmål, forslag og komme med kommentarer i diskussionen.

Åbenheden i adgangen er for dem med interesse for emnet, og som EM skønner er relevante at invitere inden for en given politisk kontekst. Erhvervsministeriets invitationer var ikke foretaget ud fra en systematisk søgeproces eller annoncering er at få fat på alle potentielle interesserede, men ud fra en liste, hvem EM eller de anvendte konsulentfirmaer mente havde interesse og lyst til at deltage. I øvrigt opfordrede Erhvervsministeriet de inviterede til at invitere andre virksomheder o.lign. med tid og interesse. En embedsmand fra ERM karakteriserer invitationsforløbet på følgende vis:

‘Dialoggrupperne blev ikke nedsat med formelt kommissorium og med alle formelle repræsentanter og interessenter. Derimod var det et uformelt udvælgelseskriterium, hvor de personer som havde noget at byde på, blev inviteret. Der var tale om en målrettet søgning gennem ministeriets netværk’.

Åbenheden i adgangen kan derfor karakteriseres som, at *invitationen var privat*, men *adgangen var åben for alle* med erhvervspolitisk interesse for området. En erhvervsorganisationsrepræsentant beskriver forberedelses- og invitationsforløbet som ’at holde sig til’. Det usystematiske invitationsforløb og det forhold, at dialogen tager tid og kræver kompetence for at deltage aktivt, har betydet, at de små og mellemstore virksomheder ikke i tilstrækkelig grad er repræsenteret i dialoggrupperne, et forhold som flere af dialogdeltagerne efterlyste (Erhvervsministeriet, 1996b).

I dialogen har der ikke været deltagere som har sat spørgsmåltegn ved dagsordenen og rammen for dialogen. Eksempelvis har Naturfredningsforeningen eller Greenpeace ikke deltaget. De er hverken blevet inviteret eller har selv meldt sig. En repræsentant fra Erhvervsministeriet betegner udvælgelseskriteriet som baseret på en filosofi om ’[at] her skulle det være lysten, der drev værket’, og karakteriserer i øvrigt deltagerne

som '[...] det har nok mest været de positive, der har deltaget'. Erhvervsministeriet har i midlertidig ikke udelukket nogen fra at deltage, hvis de har ønsket at deltage. Eksempelvis oplevede en turismeforsker fra Handelshøjskolen i København, som ikke var blevet til inviteret til at deltage i dialogen om turisme, stor åbenhed fra Erhvervsministeriets side. Da han ringede til EM og spurgte, 'hvorfor er jeg ikke blevet inviteret?' svarede embedsmanden i EM prompte: 'Nu er du'.

9.3. Dialogen – åben lukkethed

Åbenheden i dialogen drejer sig om de eksterne aktørers indflydelse på dialogens dagsorden og temaer. Her har dialoggrupperne været åbne for forslag og synspunkter til analyse og diskussion af konkrete virksomhedsorienterede problemstillinger med henblik på at styrke eller etablere 'kritiske rammebetingelser'. Målet med dialogen har ikke været et 'speakers corner' med en åben dagsorden og fri adgang til 'talerstolen', men derimod om at skaffe viden, der kan anvendes af Erhvervsministeriet til at generere nye erhvervspolitiske initiativer. Følgende lange citat fra en ledende embedsmand fra EM om forberedelsesfasen til ressourceområdet 'miljø og energi' illustrerer ganske godt, hvordan EM håndterede dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed i forberedelses- og dagsorden fasen:

'Vi indkaldte til et seminar i februar 1994, hvor vi lagde op til en meget åben diskussion om, hvad der var udfordringerne primært i forhold til miljøindustrien, og hvad der var interesse for at sætte fokus på, hvis vi skulle diskutere politik. Vi havde det lidt vanskeligt med at få overblik over det område, så vi fik COWI til at gå ind og hjælpe os med at finde ud af, hvem vi skulle invitere, og hvordan vi skulle strukturere diskussionen. Der kom omkring 70 deltagere fra organisationer, virksomheder, ministerier, institutter, og hvem der ellers var på området, og som havde meldt deres interesse for seminaret. Diskussionerne foregik inden for de på forhånd fastlagte områder: det var 'offentlig/privat samspil', 'Viden' og 'Internationalisering og eksportfremme området'. Ud fra en intern evaluering af diskussionerne, og hvor interessen var størst, besluttede vi så i Erhvervsministeriet at sætte to grupper i gang og med os som formand. Det blev så på vidensområdet og offentligt/privat samspil. Vi meldte så simpelthen ud: 'hvem var interesseret i at deltage i de her grupper, og så kunne folk melde sig til'. Da vi gik i gang viste det sig ret hurtigt, at det var gruppen omkring offentlig/privat samspil, der var gang i. Der var megen stor interesse udefra - fra virksomhedernes og organisationernes side. Mens dialoggruppen på vidensområdet kørte mere trægt. Det var sådan meget svært at få fokus på, hvad vi skulle diskutere i den gruppe, så den gled sådan ret hurtigt lidt ud på et sidespor. Men Offentlig/privat samspil - der var gang i den. Så den kørte vi på fuld kraft i 1994-95'.

På den ene side strukturerer EM dialogen som formand og sekretariat ved at udarbejde oplæg og temaområder og udvælger, hvilke temaer der skal fortsætte. På den anden side har virksomhederne mulighed for efter EM's selektive udvælgelse af temaer at

melde sig til dialoggrupperne og inden for de afstukne rammer at melde ind på, hvad udfordringerne er for erhvervslivet. Samtidig kan de eksterne aktører som gruppe gennem interessetilkendegivelserne og den aktive deltagelse præge, hvilke dialoggrupper der får erhvervspolitisk opmærksomhed. Denne åbenhed betyder også, at enkeltpersoner eller interessegrupper har mulighed for at fremme en anden strategi end den officielle erhvervspolitik, hvilket også var motivationen for en erhvervsorganisations deltagelse inden for Miljøområdet og dialoggruppen om 'offentligt-privat samspil' (jf. kapitel 13).

Åbenheden i dialoggrupperne er dog en 'styret åbenhed', hvor indflydelsen er begrænset til, at EM gennem arbejdsgrupper søger viden hos eksterne aktører med henblik på at generere nye erhvervspolitiske initiativer og forslag i en åben informationsudveksling. At der er rammer eller begrænsninger for dialogen, lægger EM heller ikke skjul på, men ser det tværtimod som nødvendigt for at opnå resultater. En ledende embedsmand fra EM udtrykker det således:

'Vi har ofte diskuteret internt, hvad er det for en dagsorden, vi sætter, når vi etablerer en dialog-gruppe. Vi har altid sagt, at vi har en erhvervspolitisk strategi, som vi står bag. Det siger vi meget klart, når vi går i gang med en dialoggruppe, at vi har nogle principper for den erhvervspolitik, vi står for. Dem vil vi gerne diskutere, men vi spiller med åbne kort ved at sige; 'Ja, vi er ikke bare sådan en postkasse, der modtager alle mulige gode forslag, og så præsenterer vi dem for politikerne. Vi har nogle holdninger, nogle opfattelser af, hvordan erhvervspolitik skal føres - hvad der virker'. Regeringen har en holdning, og det kan man lige så godt sige, fordi det værste, der kan ske i sådan en gruppe, det er, at der kommer alle mulige forslag op, som ikke har en jordisk chance for at blive til noget. Så sidder man der med 50 forslag, hvoraf de 40 ikke kan gennemføres, fordi regeringen simpelthen ikke har den politik. Og så nytter det jo ikke noget. I stedet for vil vi være realistiske og ikke spille folks tid med at sidde og diskutere nogle forslag, som vi ikke kan bringe videre'.

Udgangspunktet i kerneområde- og ressourceområde-tankegangen er styret fra Erhvervsministeriets side. En anden ledende embedsmand karakteriserer styring som 'at afstemme forventninger' ved at bremse urimelige eller umulige forslag fra virksomhederne. Selvom der overordnet har foregået en politisk styring og selektion, har der også været plads for variation i dialoggruppernes tema og indhold afhængigt af den førte politik eller ønsket om politikudvikling og initiativer. Her har nogle af dialoggrupperne fungeret som 'testgruppe' til at vurdere konkrete initiativer og dermed, om det har klangbund ude i virksomhederne.

Den overordnede styring og i nogle tilfælde detailstyringen af dagsordenen foregår samtidig med, at dialogen er åben for input. At arbejdsgrupperne overhovedet kaldes for 'dialoggrupper', er et vigtigt signal fra Erhvervsministeriets side til deltagerne om, at EM vil lære og lytte til dem, som deltager, som en af embedsmændene i EM ser det:

'Der er det vigtige budskab i dialogen, at vi siger, at vi skal lære noget. Vi skal lytte til dem, vi trækker ind i gruppen. Så det er meget gensidigt. Vi har selvfølgelig en dagsorden, vi vil gerne opnå noget. Men vi har brug for de mennesker - deres kompetence til at kunne udvikle det, vi gerne vil, til at kunne opnå det, vi gerne vil. Det synes jeg er det, der ligger i dialogen, at der ligger et budskab i at kalde det en dialoggruppe frem for bare en arbejdsgruppe. Det er i hvert fald min opfattelse. Det er et meget vigtigt budskab, vi kommer med der'.

For EM er dialog således at få konkrete virksomhedsorienterede input og så bearbejde dem til erhvervspolitiske forslag. Der er tale om en klar arbejdsdeling og selvforståelsen er, at dialog alene er et policy forberedelsesinstrument.

'Dialog er en snak ud fra to forskellige vinkler, den konkrete hverdag i virksomhederne og så den politiske kontekst, som vi [embedsmænd] arbejder ud fra, og hvor vi har meldt ud, at vores interesse er at gøre erhvervsvilkårene så gode som muligt for de her pågældende erhverv, og det er erhvervslivet selvsagt interesseret i, og så har vi en dialog om, hvordan vi så gør det, og hvad er vores kvalitet nu. Dialogen kører så frem og tilbage, og det kan vi ikke afgøre alene', (citater fra interview med embedsmand fra EM).

Dialogen 'kører frem og tilbage' inden for en given dagsorden og giver plads for forhandling og lokale initiativer i hver dialoggruppe. For Erhvervsministeriet er det i midlertidigt vigtigt at kunne håndtere dialogen med henblik på at generere konkrete erhvervspolitisk forslag og til at skabe synlige politiske resultater.

9.4. Dialogens lukkethed

'Det er også et resultat at få afstemt forventninger - at skyde nogle forventninger ned. Men det er klart, dialoggrupper kan ikke bære alene at sidde og afstemme forventninger. Der skulle gerne komme noget mere håndterligt ud af det - outcome. Men det er et vigtigt produkt, også, helt klart (citater fra embedsmand i EM).

Citatet er et svar på spørgsmålet om dialoggruppernes potentiale som 'netværk' (jf. kapitel 5.6). Netværkstankegangen og dets potentiale afvises ikke, men formålet med dialogen er en synlig og håndterlig effekt eller 'outcome', som det siges. Officielt udtrykkes denne målsætning også:

‘Dialogen har medført, at der er opstillet 152 anbefalinger og konkrete initiativer, der skal medvirke til at forbedre virksomhedernes rammevilkår (jf. tabel 3). Et væsentlig succeskriterium for dialogen er derfor, at de mange forslag og anbefalinger omsættes til konkrete erhvervspolitiske initiativer. På en række områder er dialogen ikke nået så langt, at det er muligt at konstatere, om denne afgørende betingelse er opfyldt. Dertil kommer en række forslag og anbefalinger, hvor der er behov for en mere langvarig proces for at få forslagene gennemført eller administrationen/holdninger ændret...[...].Endelig har en del af forslagene karakter af opfordringer til aktører udenfor ministerierne, fx. Organisationer, amter og kommuner, (Erhvervsministeriet, 1997:14). (jf. bilag 2).

Ud af 152 anbefalinger og konkrete forslag er et blevet afvist, mens 66 af dem er blevet gennemført eller delvist gennemført pr. februar 1997, og det vil sige i form af nye initiativer og gennem brug af eksisterende instrumenter, lovændringer m.v. (ibid.:14).

Erhvervsministeriet ønske om et klart og synligt resultat af dialogen sker også af hensyn til og respekt for de deltagende virksomheder, som en embedsmand udtrykker det:

‘Lige så vel som vi har forventninger om, at der skal komme noget konkret ud af det, har virksomhederne det også. Derfor siger jeg, at man skal ikke have for mange grupper, hvor det bare bliver, at nu når man til enighed om, at status quo er OK. Så føler man lidt, at man har gået til en række møder, og man er blevet lidt klogere, men der er ikke kommet noget konkret ud af dem, sådan føler virksomhederne i mindst lige så høj grad, som vi gør det’.

At virksomhederne har en sådan opfattelse og forventning til dialogen kan også tolkes ud fra Erhvervsministeriets egen gennemførte spørgeskemaundersøgelse af alle eksterne deltageres vurdering af dialogforløbet. Spørgeskemaundersøgelsens formål var at afdække: Dialogen som instrument i erhvervspolitikken, resultater af dialogen, diskuterede problemstillinger i dialogen og dialogen som arbejdsproces. Spørgeskemaundersøgelsen indgik sammen med statusrapporten for dialoggrupperne som bilag og udgangspunkt for midtvejskonferencen. 234 personer uden for EM modtog spørgeskemaet, og det gav 142 besvarelser med variation fra spørgsmål til spørgsmål (Erhvervsministeriet, 1996b).

Forventningen til dialogen var stor. 84% af alle besvarelser gik ind i dialogen med forventningen om et *stort udbytte* eller et *vist udbytte* gennem indflydelse på den politiske dagsorden, mens det tilsvarende tal for indflydelse på den offentlige administration var 71%., (ibid.: 5). 64% forventede et *stort udbytte* eller et *vist udbytte* fra initiativer, der indbærer nye offentlige midler. Vedrørende realiseringen af

forventningerne til de tre områder – indflydelsen på den politiske dagsorden, den offentlige administration og nye offentlige initiativer - fordeler tallene sig med henholdsvis 71%, 48% og 59%. Der er størst overensstemmelse mellem forventninger og realisering, hvad angår nye offentlige initiativer og midler, mens det realiserede mht. den politiske dagsorden og især den offentlige administration ikke helt har kunne modsvare forventningerne, om end vurderingen af effekten er høj og med hele 71% på 'indflydelse på den politiske dagsorden'.

At der er en klar relation mellem forventning og realiseringen af dialogen, kan aflæses ved, at gruppen af 'mest tilfredse', hvad angår initiativer, der indebærer nye offentlige midler, er inden for de ressourceområder, der har afsluttet arbejdet i dialoggruppen. Det indikerer, at deltagerne i de afsluttede grupper kan se, hvad dialogen konkret har resulteret i forhold til de dialoggrupper, som ikke var færdigafrapperet på opgørelsestidspunktet.

Overordnet set viser besvarelsene, at Erhvervsministeriets håndtering af dilemmaet mellem åbenhed og lukkethed i den første runde af dialoggrupper har givet god plads til virksomhederne til at realisere deres forventninger og interesser gennem indflydelse på dialogen. Der har ikke været tale om 'et stort tag selv bord', for alle forslagene har efterfølgende skulle vedtages i Folketinget, men dialoggrupperne har på en uformel, men indflydelsesrig facon, kunnet anbefale forslag over for det bevilligende folketingsudvalg og derved øge sandsynligheden for forslagens vedtagelse. For de eksterne aktører er der en åbenlys risiko for at 'blive tage som gidsel', forstået som, at legitimere et erhvervspolitisk forslag ved at have siddet med i dialoggruppen, men spørgeskemaundersøgelsen viser også, at 'gidseltagningen' kan fremme 'gidslets' interesser eksempelvis i form af nye offentlige midler. En sådan positiv oplevelse af risikoen for 'gidseltagning' giver den tidligere omtalte forsker fra Handelshøjskolen i København udtryk for. Han havde selv en klar interesse i at blive taget som 'gidsel', da der var planer om en stor økonomisk millionbevilling til et 'forskningscenter uden mure'.

I Erhvervsministeriet erkendes det også, at den første runde af dialog var for åben i nogle af dialoggrupperne, hvilket betød, at der ikke var en fælles opfattelse af problemstillingen. De har ikke været fokuseret nok, men i stedet givet plads for

diskussionen og muligheden for frit at stille erhvervspolitiske forslag. En ledende embedsmand karakteriserer spektret af modeller for dialogen fra den første runde på følgende vis:

'På turismeområdet refererede man alle forslagene, uanset om erhvervsministeriet gik ind for det eller ej. Det var én ydermodel. De fleste af de andre dialoggrupper, som vi kørte i starten, der skimmede vi forslagene. Vi filtrerede dem i løbet af processen. Sådan så de forslag, man endte med, det var nogle vi stod bagved som ministerium. Så det var en anden model'.

En anden embedsmand fra EM udtrykker gentagne gange erfaringen fra den første runde af dialog som, at EM var for meget 'mikrofonholder':

'Det vi har oplevet nogle gange er, at det er ganske vanskeligt for virksomhederne. Virksomhederne har nogle konkrete behov. Men at få det formuleret over i en politisk kontekst er en utrolig vanskelig opgave. Og det er så det embedsværket er til for. [...] Men der vil vi gerne være lidt mere vidende, når vi starter en sådan dialog, så vi er også i stand til nogle gange at formulere en politisk kontekst og sige: '...Når vi sammenligner med andre lande, ser den danske forskning inden for jeres felt for ringe ud, der kommer ikke rigtigt nogen kandidater ud. Det kan være, de ikke har tænkt det på den måde, så tager vi en snak om det, nogle fra erhvervslivet siger 'nej, det er ikke rigtigt', mens andre siger: 'nå ja, det er egentlig rigtigt', og så kan man lige pludselig få medvind på noget. Så det vil sige, det er en dialog mellem to kvalificerede parter, hvor man måske i nogle af grupperne i første generation af ressourceområdeprojektet ikke altid fra ministeriet side i udgangspunktet var klædt nok på, og der er altså en fare ved at holde mikrofonen lidt for åben, og det er, at man kommer til at beskæftige sig med et væld af forslag i alle mulige retninger, og det er svært at prioritere, nogle bliver politisk skudt ned, og det bliver de for sent, og så får man skabt nogle forkerte forventninger osv'.

Erfaringsopsamlingen i EM og det forhold, at EM i nogle af dialoggrupperne fra den første dialogrunde var for meget 'mikrofonholder', har ført til en officiel målsætning i EM om, at en næste runde af dialog skal fokusere mere snævert og foregår over kort tid af hensyn til den politiske håndtering og udmøntning (Erhvervsministeriet, 1996b). En mere åbenlys styring vil også imødekomme kritikken fra de deltagende offentlige myndigheder som oplevede en usikkerhed om den politiske dagsorden i den første runde af dialog, og hvad dialogen skulle føre til. Det forhold resulterede i, at de andre sektorministerier, amter og kommuner havde politisk svært ved aktivt at deltage i dialogen. I den sammenhæng blev åbenheden paradoksalt nok en hæmsko for Erhvervsministeriets håndtering af dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence med henblik på at koordinere og samordne erhvervspolitikken.

9.5. Dilemmaet mellem 'samarbejde og konkurrence'

'Rammebetingelser bliver skabt i mange ministerier. Samordning og koordination mellem ministerier er således et centralt element i dialogen med ressourceområderne, og alle relevante ministerier deltager derfor', (ER96: 180).

For EM er det vigtigt at få de relevante ministerier med i dialogen. En embedsmand fra EM udtrykker det som 'værende meningsløst at sidde og diskutere f.eks. miljøspørgsmål, hvis ikke Miljø- og Energiministeriet ved, hvad der foregår og de kan give deres besyv med'. Et sådant samarbejde ses som en nødvendighed for at få skabt en uformel koordination og samordning imellem ministerierne og eventuelt med Amdtsrådsforeningen (ARF) og Kommunernes Landsforening (KL). Hensigten er 'at man ikke støder ind i den væg der hedder ressortministerium når dialogen er færdig og man har dannet sig nogle ideer i samarbejde med virksomhederne og organisationerne', som samme embedsmand udtrykker det.

På samme tid er EM også godt klar over, at dialogen lægger op til *ressortkampe*, som det formuleres og i EM forventede man den også inden for ressortområder som fødevarer, bolig, sundhed og miljø. I de tre første områder holdt forventningen stik og det kan også tolkes ud fra det forhold, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og By- og Boligministeriet har kørt sine egne dialoggrupper, som har haft 'en anden karakter end Erhvervsministeriets dialog', som det hedder i statusrapporten (Erhvervsministeriet, 1997:13). Miljø- og Energiministeriet (MEM) gik derimod ind i dialoggrupperne under EM, hvilket i EM tilskrives det forhold, at EM og MEM siden 1992 i fællesskab har udviklet fælles politikoplæg og foretager løbende koordination på både 'styrelsesniveau' og på det politiske niveau (jf. Niels Åkerstrøm Andersen, 1995:145-146). Til gengæld er vurderingen i EM, at MEM omkring 'offentligt-privat samspil' har været meget afventende og passive, hvilket ikke var en overraskelse i EM, selvom forventningen var, at MEM vil være modtagelig for input til 'at tænke lidt nyt', som en af embedsmændene udtrykker det (jf. kapitel 13).

I MEM gives der udtryk for, at man ikke har kunne være 'modtagelig', alene af den grund, at MEM samtidig med dialoggruppen, 'offentligt-privat samspil' under miljø- og energiresourceområdet, sad i andre formelle fora, bl.a. i Justitsministeriet, som behandlede beslægtede problemstillinger. En ledende embedsmand fra MEM

udtrykker det 'som svært at håndtere den løse struktur, og hvad man ville med det' (jf. kapitel 13 om dialogcasen). Konkret var problemet, at MEM inden for affaldsområdet sad i en række andre fora, hvorfor MEM havde meget svært ved at gå ind i et ekstra forum uden at vide, hvilket kommissorium der lå til grund, og hvad det ville politisk blive brugt til senere. Dertil kommer både den politiske og faglige forskellighed i opfattelsen af den politiske dagsorden. For MEM er målet en klar offentlig styring, mens det for EM rummer muligheden for forskellige typer af udlicitering (Jf. kapitel 13).

Erhvervsministeriets egen spørgeskemaundersøgelse bekræfter den samme reservation og forbehold for deltagelse hos de deltagende myndigheder (Erhvervsministeriet, 1996b). De deltagende ministerier, amter og kommuner er generelt mere forbeholdne over for den første dialogrunde end de øvrige deltagere. Eksempelvis finder blot 16% fra ministerier/amter/kommuner *i høj grad at* dialogen er en god metode til at afdække erhvervslivets behov, mens den tilsvarende svarkategori udgør 40-50% for virksomheder og organisationer og hele 70% fra institutioner under kategorien 'uddannelse, forskning og teknologisk service' (ibid. side 3). Tilsvarende er 26% af ministerier/amter/kommuner i høj grad enig i, at dialogen er en god metode til at fremsætte erhvervspolitiske forslag i, mens det tilsvarende tal er 38% for virksomhederne og 49% hos erhvervsorganisationerne (ibid, side 5).

Dialoggruppernes uformelle karakter sætter dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence i spil på en ny og mere uigennemskuelig måde, da dialogformen er et uformelt og personrelateret forum til at generere erhvervspolitiske forslag, og hvor de relevante myndigheder inviteres. På samme tid leder dialogen frem til formelle forslag, som *ressortmæssigt* kan høre hjemme under en eller flere af de deltagende myndigheder. Dette stiller de deltagende myndigheder i dilemmaet, hvor samarbejde rummer muligheden for at afstemme eller få indflydelse på erhvervspolitikken gennem koordination og samordning med egen politik, og hvor konkurrencen rummer kampen om indflydelse på den politiske dagsorden og i den årligt tilbagevendende kamp om revir og de 'knappe finanslovsressourcer'.

Konsekvensen af den manglende koordination og samordning bliver fraværet af et politisk slagskraftigt modspil til de private interesser i dialogen, som det opfattes hos en af deltagerne fra dialoggruppen 'offentligt-privat samspil':

'Jeg synes, at de magtfulde interessenter, det var helt klart på privat side. Den statslige side var præget af, at der var mange statslige interessenter omkring bordet, og det gjorde selvfølgelig, at enkelte statslige interessenter holdt lidt lav profil, men det gjorde også, at man som udenforstående kunne have ønsket, at den statslige side havde afklaret nogle formalier, sådan at det ikke bare blev diskussioner om, hvad ministerier mener omkring hinanden. Det var det, som jeg synes var decideret upassende, men det hænger lidt sammen med, hvilken opfattelse man har af mødekultur...[..]... Man kan sige, at når man kom til den indholdsmæssige afklaring, så havde jeg måske forventet at der på forhånd var en klarere afbalancering af de statslige synspunkter, sådan at det blev offentlig/privat samspil der kom i fokus, mere end det var offentlig/offentlig. Så der kom en for mig overraskende dagsorden om, at der også var behov for at afklare de statslige interessenter relationer i forhold til hinanden på sådan et initiativ område, som det her. Man kan sige, at når situationen var opstået, så blev møderne også brugt til i et vist omfang at skabe den form for afklaring. Det betød jo, at de private interessenter lændede sig lidt tilbage, og kiggede og sagde; 'kan vi ikke få en helt klar statslig stillingtagen på det pågældende område?' Og så var man selvfølgelig nødt til at tage den bold også'.

Fraværet af en fælles forvaltningsmæssig koordination blev også uformelt et tema på den afholdte midtvejskonference, hvor en af de private deltagere fra 'offentligt-privat samspil'-gruppen under Miljø- og Energiområdet karakteriserer konferencen, som 'en succes der skulle sælges, og hvor der pludselig kom en mand og fortalte, at det ikke virkede':

'En stor konference, hvor man inviterede alle dialoggruppe medlemmerne på tværs, og hvor man så holdt et foredrag for dem, og hvor der så også var lidt diskussion om det her. Der blev den indre ministerielle koordination et hovedtema i debatten. Der var blevet lavet en analyse, hvor vi alle sammen havde fået et spørgeskema, som vi skulle besvare – hvor tilfredse vi var. Det var så godt, at alle var tilfredse. Men når så der blev rokeret lidt, og der blev drøftet om der ikke var noget man var utilfreds med, så var der en der kom og sagde at han var skuffet over, at det ikke virkede det her'.

Den skuffede person synes at være tidligere miljøminister Jens Kampmann, for han beskrives og citeres i dagsbladet 'Børsen' på følgende vis:

'Jens Kampmann, direktør for Invest Miljø A/S, slog hovedet på sømmet om Erhvervsministeriets manglende slagkraft: - Under denne konference hæfter jeg mig især ved den megen talen om Erhvervsministeriets tandløshed. Og jeg er enig i denne vurdering. Idag er det sådan, at de fleste erhvervsrelaterede offentlige reguleringer foretages i alle andre ministerier end i Erhvervsministeriet. Og spørgsmålet er, om ikke ministeriet ved at gå ind i diskussionen om at skabe brede rammebetingelser for de forskellige erhverv gør sig selv endnu mere tandløs' (Børsen, den 8. Januar 1997).

For EM er dilemmaet svært at håndtere og dermed undgå at blive et 'tandløst ministerium', da hverken EM selv eller 'dialogen' som styringsinstrument kan fremme de erhvervspolitiske forslag som falder uden for Erhvervsministeriets eget ressortområde. Forslagene kan kun nyde fremme, hvis det falder ind under regeringens prioriteringer, eller hvis initiativet kan samle tilstrækkelig bred politisk opbakning. Dette forhold er da også erkendt i EM, hvor traditionen fortæller, 'at noget først flytter sig, når det på et tidspunkt har været oppe på et politisk niveau', som en af embedsmændene fra EM udtrykker det. EM forsøgte også som Ministeriet for Erhvervspolitisk Samordning i 1993 at gøre den første runde af dialog til et fælles regeringsinitiativ. Bestræbelserne mislykkedes, da det ikke var politisk muligt at få etableret (eller revitaliseret⁹⁷) Erhvervsudvalget under regeringen som et modsvar til det politisk betydningsfulde Økonomiudvalg. I stedet fik erhvervsministeren sæde i Økonomiudvalget sammen med Stats-, Økonomi- og Finansministeren.

Erhvervsministeriets manglende formelle koordinations- og samordningskompetence betyder, at vilkårene for dialoggrupperne ikke forvaltningspolitisk er anderledes end for de eksisterende og formelle udvalgsformer, som et sektorministerium kan benytte sig af. Et sektorpolitisk forslag nyder kun fremme i andre ressortministerier, når der er etableret en situation med gensidig afhængighed og en dagsorden, som er åben for lokal fortolkning og udmøntning. I sådanne situationer kan de andre ministeriers embedsmænd medvirke til, at noget sker erhvervspolitisk i deres ministerium, som en af embedsmændene i EM ser det. I forhold til det formelle udvalg med fast kommissorium og interesseudmeldinger rummer dialogen muligheden for en hurtig og uformel offentlig opbakning fra erhvervslivet og dets organisationer, som kan lægge et direkte eller indirekte pres på de andre ministerier, amter og kommuner. I dag synes det typisk at ske vha. en offentlig debat og mediemæssig opfølgning og fokusering.

I EM har man forsøgt at få de deltagende ministerier aktiveret så der er noget reelt i deres deltagelse. Foreløbigt har EM forsøgt at håndtere dilemmaet mellem samarbejde og konkurrence ved at køre en ny runde af IT-dialoggrupper i 1998 både mere åbent og mere styrende. Åbenheden sker ved hjælp af IT og især internettet, hvor alle interesserede kan melde ind med forslag, og hvor styringen foregår ved gennem

⁹⁷ Peter Munk Christiansen (1992a) skriver: 'I dag er erhvervsudvalget ikke aktivt'.

dialogmøder at selektere i forslagene, og hvor de som ryger ud også får svar på, hvorfor der ikke er blevet gjort noget ved det. De udvalgte forslag får også svar bl.a. ved at få de andre relevante ministerier til formelt at svare på forslagene inden for en given svarfrist. Det har givet mulighed for en åben og gennemskelig styret dialogproces, hvor alle fraserterede forslag får et svar og forklaring, og hvor ministeriet samtidig kan give et eksakt og målrettet billede af dialogens produktion og effekt. Fremgangsmåden har været succesfuld og givet mindre politisk ballade end frygtet i EM.

EM forsøger samtidig at få flere af sine initiativer gjort til et regeringsanliggende, hvilket 'DK21' er det sidste og bedste eksempel på (jf. kapitel 7.7.1). At EM sidder med i regeringens Økonomiudvalg kan forklare, hvordan EM som sektorministerium har kunne tage flere regeringsinitiativer og med erhvervsstrategien 'DK21', som det mest omfattende.

9.6. Dialog mellem åbenhed og lukkethed

'En anden barriere tager udgangspunkt i samordningsproblemet. På den ene side vil udviklingen kræve, at stadig flere af fremtidens erhvervspolitiske beslutninger lægges så tæt på virksomhederne så muligt. På den anden side vil det være nødvendigt at sikre, at de mange decentraliserede enkelt-beslutninger trækker i samme retning. Hvordan løser man dette åbenlyse dilemma? Svaret er gennem dialog. Gennem en kontinuerlig og fortsat dialog mellem de mange erhvervspolitiske aktører på mange forskellige niveauer må der sikres opbakning til fælles mål' (ER96:77).

EM har i den første runde prioriteret stor åbenhed omkring input til policyprocessen for derved at give plads for at indfange lokale interesser og forskelle blandt de danske virksomheder og for at skabe større iderigdom og variation i forslagene og kommentarerne til nye erhvervspolitiske initiativer og tiltag. Med dialoggrupperne bryder EM for den traditionelle lukkethed omkring policyprocessen i ministerierne. Det betyder dog ikke, at dialogen er fuldstændig åben og 'herredømmefri' men, at lukketheden i dialogen ikke er en social eksklusion af aktører, men derimod en begrænsning af, hvad der kan fremføres som politisk acceptabelt og rimeligt. EM har efter den første runde af dialog lukket yderligere af i dialogprocessens åbenhed for forslag, ved på et langt tidligere tidspunkt at melde den politiske dagsorden klart ud

og derved også langt tidligere kunne bremse politisk uhåndterbare forslag med et klart og formelt afslag. I forhold til samordningsdilemmaet vil en klar politisk dagsorden gøre det lettere for de andre deltagende myndigheder at deltage mere aktivt i dialogens problemformulerende karakter i forhold til den første runde af dialog, hvor den åbne dagsorden i nogle tilfælde har tvunget nogle af ministerierne og kommunerne til at kræve sine forbehold 'taget til referat', pga. af usikkerheden om dialogens formål og eventuelle politiske konsekvenser (jf. kapitel 13).

Så på den ene side har EM med dialogformen *lirket* i den lukkede korporative struktur ved at åbne op for at også private aktører og uorganiserede interesser kan få adgang til dialogen, hvis de besidder en viden eller blot har kapacitet og tid til at deltage på linie med de organiserede interesser. På den anden side har EM med dialogformen heller ikke åbnet op for åbenheden mere end til at give mulighed for at få foretræde, kommentere og stille forslag. Tilsyneladende adskiller det sig ikke fra muligheden for at blive hørt i formelle udvalg med 'høringsret'. Derved er dagsordenen og konteksten for forslag på forhånd givet og lægger ikke op til nogen ny arbejdsdeling mellem embedsværket og de deltagende private parter. EM varetager selv den overordnede styring, herunder koordinationen, opfølgningen og implementeringen af forslagene.

Det er derfor afhandlingen påstå, at erhvervspolitikken institutionelle forandring sker 'i hierarkiets skygge'. Erhvervsministeriets forsøg på med dialog at skabe koordination og helhed, uden om de formelle autoritative procedurer, har haft vanskeligt ved at blive institutionaliseret i de andre sektorministerier. Det er stadig det hierarkiske enhedsprincip der gælder, og her har Erhvervsministeriet som sektorministerium ingen formel autoritet.

Kapitel 10. Delkonklusion – Institutionel forandring af stabilitet

De tre forudgående kapitler viser samlet, at erhvervspolitikken institutionelle forandring sker i skyggen af hierarkiet. Styringsinstrumenterne 'spilleregler', 'erhvervsfremme' og 'dialog' udvikles alle ud fra de klassiske styringsinstrumenter lovgivning, tilskud og overtalelsen. Ved at være styringsinstrumenter 'i skyggen af hierarkiet' sikres den faktiske erhvervspolitik en status af institutionel sandhed på linie med de mange initiativer, der fortsat sker i form af nye love, tilskudsordninger og overtalelsesinitiativer, eksempelvis vedtagelsen af den nye konkurrencelov.

De tre nye styringsvarianter gør det muligt for Erhvervsministeriet at håndtere de respektive og belyste styringsdilemmaer, der opstår inden for en hierarkisk autoritetsforståelse og kontekst. De nye styringsinstrumenter er både forvaltningsmæssige legale, politisk legitime og sikrer et forvaltningsmæssigt output ved til stadighed at baseres på retssikkerhed, enkle styringsprincipper og en lukket dialog om politikudviklingen. Denne side af dilemmaets håndtering sikrer en høj grad af orden og kontinuitet i den erhvervspolitiske styring og gør det muligt for Erhvervsministeriet at fastholde betingelserne for en hierarkisk forvaltningsmæssig enhedsdannelse. På samme tid gør de nye styringsinstrumenter det også muligt for Erhvervsministeriet at forfølge en højere grad af effektivitet i reguleringen, større fleksibilitet ved designet af tilskudsformer og til at inkludere en bredere kreds af deltagere i politikudviklingen.

Vigtigheden af at kunne håndtere de styringsmæssige dilemmaer i en balance mellem hierarkiet og kulturstyringen, bekræftes også på anden vis i de tre forudgående kapitler, ved at de tiltag og initiativer, der falder uden for hierarkiets autoritetsform, som f.eks. quasireguleringen, har vanskeligt ved at blive institutionaliseret og opnå en status af institutionel sandhed. Der har i erhvervspolitikken igennem 1990'erne været flere sådanne forslag og 'projekter', hvor Erhvervsministeriet har konkretiseret og anskueliggjort, hvordan quasireguleringen kan anvendes og indpasses med eksisterende lovgivning og sagspraksis, men de er blot forblevet 'refleksive input' til andre ministerier og den politiske beslutningsproces.

De forudgående tre kapitler viser også, at Erhvervsministeriets bestræbelser på at etablere erhvervspolitisk helhed på tværs af de ministerielle ressortgrænser har givet få synlige

resultater. Det skyldes først og fremmest Erhvervsministeriets manglende politiske mandat, dernæst de formelle forvaltningspolitiske kanaler til at skabe statslig enhed på tværs af de ministerielle ressortområder. Uden disse institutionelle forudsætninger har det været vanskeligt for Erhvervsministeriet at få viderebragt den erhvervspolitiske strategi om, at al offentlig regulering og initiativer er rammebetingelser for virksomheder, som derfor kræver en erhvervspolitisk helhedsdannelse på tværs af de ministerielle ressortgrænser.

Den institutionelle forandring sker i de tilfælde, hvor der er et overlap eller sammenfald af sektormæssige interesser. De nye styringsinstrumenter anvendes eller accepteres i andre sektorministerier, når de indfrier egne sektorpolitiske mål. Eksempelvis har certificering og standardisering også et miljøpolitisk potentiale, ved at virksomhedernes egne kvalitets- og kontrolsystemer begrænser miljøbelastningen. Omvendt viser analyserne også, at den nye erhvervspolitik i nogle tilfælde falder i tråd med en etableret og gængs forvaltningspraksis i andre sektorministerier. Eksempelvis er der i nogle ministerier en lang tradition for tilskud til rammebetingelser som sektorforskningsinstitutionerne.

I de følgende tre kapitler skal jeg kvalitativt uddybe, hvordan erhvervspolitikken institutionelle forandring sker i 'skyggen af hierarkiet', forstået som at det nye og radikalt forandrede i erhvervspolitikken styring sker i form af 'lovbaseret selvregulering', 'tilskudsbaseret kontaktstyring' og 'overtalelsesbaseret samtale'. Casestudierne viser, at selvregulering, kontaktstyring og samtale kommer til udtryk i 'spilleregler', 'erhvervsfremme' og 'dialog', men at disse former for kulturstyring praktiseres inden for og på betingelserne af hierarkiets autoritets- og legitimitetsform, hvilket også gør, at kulturstyringen forsøgsvis lader sig praktisere inden for hierarkiet med at indfri de erhvervspolitiske målsætninger. Erhvervsministeriet er på nogle område mere 'mæglende' end 'styrende', og der igangsættes interaktive læreprocesser mellem offentlige og private aktører, men det sker 'i skyggen af hierarkiet', som ikke for alvor rykker ved de traditionelle politiske distinktioner mellem 'det offentlige' og 'det private' eller mellem 'stat' og 'marked' i Danmark.

Kapitel 11. Oliebranchens Miljøpulje

Resume: Casen bekræfter afhandlingens realtype om 'spilleregler' i erhvervsreguleringen igennem 1990'erne, hvor både retssikkerheds- og effektivitetshensyn søges imødekommet. Inden for lovgivningens bemyndigelse er Oliebranchens Miljøpulje blevet realiseret som en 'frivillig aftale' gennem selvregulering internt i oliebranchen, og fordi miljømyndighederne ikke ad lovgivningens vej har kunnet løse 'fortidens synder'. Oliebranchens Miljøpulje er derfor et godt eksempel på 'lovbaseret selvregulering'.

11.1. Oliebranchens Miljøpulje – aftaler og organisation

Oliebranchens Miljøpulje (OM) er en 'frivillig aftale', som består af to sæt aftaler indgået i december 1992. Den første og væsentligste i denne analyse er en offentlig-privat aftale mellem miljømyndighederne og oliebranchen. Den anden er en ikke-offentlig tilgængelig intern privat aftale mellem oliebranchens 9 selskaber (i 1992). Denne aftale omfatter primært finansieringen af OM, som sker ved, at benzinselskaberne indbetaler et fast ørebeløb (p.t. 5 øre) pr. liter solgt benzin til OM.

Den offentlige-private aftale er meget kortfattet og består blot af 3 sider med 6 paragraffer, der ikke fortæller andet end, hvem der deltager, og hvem der gør hvad.

De deltagende parter er: Oliebranchens Fællesrepræsentation, Kommunernes Landsforening, Amdtsrådsforeningen, Københavns- og Frederiksberg Kommuner og Miljøstyrelsen.

OM forestår undersøgelser og oprydning på grunde, hvor der tidligere har været detailsalg af autobrændstoffer (benzin m.v.). Organisatorisk består OM af et sekretariat på 3½ ansatte, som indgår kontrakter med entreprenører på oprensningsarbejdet. Derudover indeholder aftalen bestemmelser om tilmelding af grunde samt et administrativt system, der skal administrere og prioritere de mange tilmeldinger til puljen. Aftalen indeholder også bestemmelser om etablering af et såkaldt Miljøpuljeråd, der foretager den årlige prioritering af de tilmeldte grunde. Rådet består af repræsentanter for de parter, som har underskrevet aftalen og Miljøstyrelsens direktør er formand. Det forberedende prioriteringsarbejde udføres af Puljerådets sekretariat i Miljøstyrelsen.

Selve prioriteringen foregår ved, at Puljerådets sekretariat inviterer myndighederne og olieselskaberne til at fremsende tilmeldinger til OM-ordningen. Hver grund får en såkaldt miljøscore, som fastsættes på grundlag af følgende forhold: Grundvandets sårbarhed, recipienters (søer, åer) sårbarhed, hvorvidt der er vandindvinding i området, arealanvendelsen

(bolig eller industri) og eventuel konstateret forurening på grunden. De grunde, der får den højeste miljøscore, vil blive nærmere undersøgt og oprenset af OM.

Kommuner og amter har frem til den 1. april 1999 kunnet tilmelde nedlagte detailsalg til ordningen og oliebranchen har frem til den 31.12.1995 selv kunnet tilmelde detailsalg, som skulle lukkes. De pågældende anlæg skal lukkes tre måneder efter de er blevet prioriteret.

11.2. Resultatet af Oliebranchens Miljøpulje

Ved udgangen af april 1999 var der i alt tilmeldt 9527 grunde til OM. Heraf er 864 tilmeldt af oliebranchen og 8663 fra myndighederne. OM sætter årligt ca. 600 ny prioriterede grunde i arbejde og har foreløbig og siden 1993 behandlet 2917 forureningsprojekter, - 'så der er lang vej før 'fortidens synder' er afklaret' (Miljø- og Energiministeriet, 1999:3). I sekretariatet for OM er vurderingen, at oprydningsarbejdet vil slutte senest i 2010 (<http://www.oil-forum.dk/om/index.htm>, januar 2000).

Ved alle tilmeldte grunde gennemføres der en teknisk undersøgelse, og er grunden ikke forurenet, kan sagen afsluttes uden oprensning. OM skelner ikke i sine opgørelser mellem grunde, hvor sagen er afsluttet på baggrund af undersøgelse og grunde, hvor det har været nødvendigt at gennemføre oprensning. Hovedparten af de oprensninger, som OM foretager sker ved bortgravning og efterfølgende rensning af den forurenede jord på jordrensningsanlæg. Et stadigt større antal oprensninger foretages på stedet (in situ). De gennemsnitlige oprensningsudgifter var i 2001 på ca. 181.000 kr. til undersøgelse og afværgeforanstaltninger for de 456 lokaliteter, der er tilgået ordningen i 2001.

Gennemsnitsomkostningen for de 2917 grunde, der er tilgået OM til undersøgelse og oprensning er oplyst til 330.000 kr.⁹⁸

11.3. Baggrunden for aftalen

Oliebranchen tog initiativ til aftalen for at løse problemet med, at de selv eller deres forhandlere ikke kunne sælge deres grunde eller få den pris de havde forventet og kalkuleret med som pensionsopsparing.

⁹⁸ Erfaringerne fra organiseringen af OM vil være et studium værd. OM har kørt oprensningsarbejdet med blot ½ ansatte og ved at 'outsource' alt oprensningsarbejdet til entreprenører.

I Miljøstyrelsen oplyses det, at oliebranchen heller ikke har lagt skjul på, at aftalen også medfører en strukturtilpasning, når olieselskaberne eller deres tidligere forpagtere får solgt deres benzinstationsgrunde. Det sker gennem en klausul, hvor de tilmeldte forpligtiger sig til at lukke benzinstationen, når der er rensat op. I Miljøstyrelsen (MST) er vurderingen, at med OM sker strukturtilpasningen mere lempeligt i forhold til alene en markedsbestemt kraftig reduktion af benzinforhandlere, da konkurrencebetingelserne i oliebranchen har forrykket sig fra markedsandele og til indtjeningen:

'Hvis man kigger på antallet af igangværende anlæg i Danmark i forhold til omverdenen eller de lande vi sammenligner os med, så har vi 3-4 gange så mange anlæg pr. capita end de andre lande har. Vi skal ned og sammenligne os med lande som Grækenland og Spanien før end der er nogle der har flere end vi har pr. indbygger. Det skyldes den struktur vi også har haft med meget små landsbyer, og her har smeden, bageren, købmanden og Brugsen alle sammen skullet have deres eget lille anlæg. Selskaberne har selv haft mange anlæg i hvert fald dengang i 60'erne og 70'erne. Det var måden man dengang fik markedsandele på - det var ved at bygge flere anlæg. Det var ikke ved at koncentrere indsatsen og markedsføringen. Det var bare at lægge et anlæg på hvert eneste gadehjørne, og så var det ligegyldigt om anlægget kørte et overskud hjem. Det vigtigste var at beholde de markedsandele og konkurrere med de andre. [...] Det kan man også se ved, at mange af de anlæg, der nu er tilmeldt ordningen, er anlæg, som har været i gang i 60'erne og 70'erne, og som måske har haft en 5-10 års driftsperiode. Så er de lukket ned igen, fordi det ikke kunne betale sig alligevel. Det var måden man dengang skaffede sig markedsandele på'.

Færre benzinanlæg er oliebranchens strategi til at opretholde rentabiliteten i forhold til stadig stigende løn, distributions- og vedligeholdelsesomkostninger. Muligheden for at kompensere herfor gennem højere avance kunne ikke forventes at blive accepteret af konkurrencemyndighederne, hvorfor olieselskaberne så sig nødsaget til at rationalisere, og så kunne man lige så godt gøre 'en dyd ud af nødvendigheden' sammen med miljømyndighederne, som det formuleres af den tidligere direktør Sven Gullev fra Oliebranchens Fællesrepræsentation.

I Miljøstyrelsen er man positiv over for henvendelsen fra Oliebranchen. For det første fordi en frivillig aftale hurtigt løser fortidens synder, og som eksisterende lovgivning ikke har kunnet løse, og for det andet fordi det begrænser brugen af offentlige midler (frigør dem til andre miljøformål).

Sammenfattende opgør MST deres interesse for en frivillig aftale:

- at få ryddet op på de mange nedlagte benzinstationer.

- at undgå at bruge midler jævnfør Affaldsdepotloven.
- at undgå at bruge offentlige midler til at føre retssager.

(<http://www.mst.dk/publ/05030000.htm>, januar 1999).

Med den frivillige aftale får MST ryddet op på de forurenede benzingrunde, da miljøbeskyttelsesloven ikke entydigt har kunnet placere et ansvar over, hvad MST og oliebranchen i fællesskab kalder for 'fortidens synder'. Udgangspunktet i Miljøbeskyttelsesloven (fra 1973 og revideret i 1991) har været at 'trække en streg i sandet' omkring 1972, hvor forurening fra 1972 og fremefter er forureners ansvar, mens forurening før 1972 har kørt efter affaldsdepotloven, og har været amternes ansvar, som de har kunnet søge midler til via bloktilskuddene. En embedsmand i MST udtrykker, at problemet med olieforureningen skyldes, at man i 1973 og med miljøbeskyttelseslovens vedtagelse troede, at man blot havde 200 - 500 affaldsdepoter (forurenede benzintankgrunde). Udvikling og kendskabet har i stedet vist, at tallet er oppe omkring 14.000 eller i hvert fald over 10.000, hvilket har bevirket en offentlig indsats på området.

Samtidig har lovgivningen ikke været tilstrækkelig i forhold til mere grundlæggende retsprincipper om at placere ansvaret mellem grundejer og udlejer. Datidens regelsæt om benzintanke var alene formuleret af hensyn til brand- og eksplosionsfare. Samtidig har der været stor udskiftning af selskaber, hvor de nye selskaber har overtaget de tidligere selskabers anlæg og tankstationer, men ikke nødvendigvis overtaget ansvaret for den tidligere ejers forurening. En embedsmand i MST beskriver det som et samlet lovgivningsdilemma:

'....Før 1972 der er affaldsdiskussionen lukket, da det alene er et offentligt ansvar. Men efter 1972 der har man f.eks. haft ESSO. Det blev så overtaget af Statoil. Retsligt er det uklart om Statoil overtager forpligtelserne fra ESSO i forbindelse med forurening. Fordi man køber noget af et selskab overtager man så også ansvaret for forureningen? Det var et af problemerne. Det andet problem er hele (ejerskabs) strukturen på det her område. Der er en grundejer, han ejer grunden og bygningerne, men mange gange har det været sådan, at benzinselskaberne har leveret anlæggene. Altså tanke, rørinstallationer, standere m.v. på en langtidskontrakt - mod selvfølgelig, at de så også leverede produktet. Der er det så problemet - hvem er skyld i en eventuel forurening? Er det selskabet som kommer og leverer? Er det grundejeren som fører tilsyn med anlægget? Eller er det selskabet, fordi de ejer anlægget? Eller er det grundejer, fordi han ejer grunden? Der er lige pludselig et stort sammensurium af forskellige aktører..... Der har været masser af domstolsafgørelser, som har vist det dilemma. De er endt uden entydige afgørelser - 'fordi det ikke har været muligt at trække den...eller ihvertfald at identificere retsligt den aktuelle forurener, eller den der forurener'. Det vil sige, at man har stået med en situation efter 1972, hvor kommunerne har udstedt påbud, fordi de er tilsynsmyndighed. Selskaberne har så...enten selskab eller grundejer har efterfølgende fulgt påbudet, selvfølgelig, og fået sit forsikringsselskab til at betale. Forsikringsselskabet har så bagefter lagt sag an mod kommunen eller i hvert fald anket sagen til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har så - i mange tilfælde i hvert fald - gået ind og tolket lovgivningen på den måde de mente den skulle tolkes - 'det påbud, der er blevet udstedt, det er gældende'. Det har så ført til, at man så er blevet trukket i retten, og i mange

tilfælde har tabt retsagen. Det blev specielt grelt efter Rockwool dommen, hvor Rockwool blev frikendt, da de ikke ejede anlægget. Det har været en af dem, som har været med til det.....Det er sådan groft skitseret situationen. Og det har så betydet, at der har ligget en masse herreløse forureninger rundt omkring i landet.

De tabte retssager og den derved manglende mulighed for rekurs til lovgivningen fører til en erkendelse i MST, at hvis der skal ryddes op efter 'herreløse forureninger', bliver det ved offentlig finansiering og det vil tage lang tid pga. manglende økonomiske midler. Samme embedsmand fra MST beskriver den daværende holdning i MST således:

'Vores daværende direktørs mening med at gå ind i det her, det var at få løst et problem, at få hugget den der gordiske knude op i et hug. Samtidig med at undgå, at der blev brugt offentlige midler på det her. Vi kunne jo godt se....nu er der jo tilmeldt i størrelsesorden 10.000 anlæg, som har været i drift på et eller andet tidspunkt. Hvis der skulle bruges offentlige midler til det, med den ramme der ligger via finansloven og via de enkelte amters egne budgetter, så var vi færdige om 40 år'.

Miljøstyrelsen reagerer derfor positivt på Oliebranchens henvendelse p.g.a. lovgivningens manglende effektivitet og myndighedernes manglende økonomiske midler. Den gensidige interesse fører til den frivillige aftale i 1992, og som i en fælles erklæring beskrives på følgende måde:

'Branchen gik til Miljøstyrelsen for at drøfte en fælles frivillig ordning, og efter mange forhandlinger blev resultatet, at både myndighederne og den daværende regering støttede en ordning, der hvilede på frivillighed og samarbejde mellem det private og det offentlige' (<http://www.oil-forum.dk/om/om.html>, side 2, januar 1999).

At aftalen indgås skyldes også flere institutionelle forhold ud over den gensidige og fælles interesse for en frivillig aftale.

11.4. Forhandlingsnormer på spil

Miljølovgivningens bemyndigelse gør det muligt for parterne at opnå henholdsvis en rationaliserings- og reguleringsgevinst ved den 'frivillige aftale'. Dertil kommer, at begge parter har erfaringer med samarbejde og quasiregulering, og endelig fordi der ikke har været noget krav om koordination og tilpasning med eksisterende følgelovgivning (jf. kapitel 5.3.1.). Tilsammen har det muliggjort etableringen af klare forhandlingsnormer, og det er den institutionelle kontekst for realiseringen af aftalen.

Miljøstyrelsen har siden begyndelsen af 1970'erne haft hjemmel og tradition for brugen af 'frivillige aftaler', og hvor afviklingen af øldåser var den første sag. Samtidig har

Miljøstyrelsens daværende direktør samarbejdserfaringer med Oliebranchens Fællesrepræsentation (OF) fra sit tidligere job som direktør for Energistyrelsen, hvor man i fællesskab havde indgået flere frivillige og afgiftsaftaler på energiområdet. Det er sammenfaldet af bemyndigelse og personlige tillidsrelationer der medvirker til, at MST reagerer positivt på henvendelsen og kontakten fra OF, men som er bestemt af, at omfanget af jordforureningen er væsentligt større end først antaget, og det i hovedparten af tilfældene ikke er muligt at udstede påbud.

I Oliebranchen har der været lang tradition for at samarbejde omkring terminaler og til en vis grad depoter, hvorved der gradvist gennem rationaliseringer af disse kunne opnås besparelser. Sådanne aftaler er blevet indgået direkte mellem selskaberne, men da selskaberne også er medlemmer af OF, er branchen åben over for den rationaliseringslogik, der fører til, at den daværende direktør Sven Gullev på branchens vegne tager initiativ til OM, som vil medføre rationaliseringer af forhandlernettet for at bevare avancen, ligesom det tidligere var sket inden for den fælles lagerføring.

Til trods for den gensidige interesse og muligheden for at trække på både formelle og uformelle forhandlingsnormer varer forhandlingerne 2 ½ år. Det skyldes både intern uenighed i oliebranchen, og at MST først skal kortlægge de udenlandske erfaringer og eksisterende lovgivning.

I oliebranchen er det især de nye og unge selskaber på det danske marked, der ikke ønsker at deltage i OM og betale for 'fortidens synder'. Det tager et år før der er intern enighed om et fælles udspil, og selv efter Miljøstyrelsens positive tilbagemelding er det en vanskelig proces for OF at opnå fælles tilslutning. Rationaliseringslogikken vinder dog efterhånden tilslutning fra alle olieselskaber, og den daværende branchedirektør må også trække på og henvise til de tidligere fælles rationaliseringserfaringer og den personlige tillid, der er til ham som direktøren, der gennem mange år har medvirket til den fælles rationalisering i branchen.

I MST forklares indgåelsen og effektiviteten ved OM også ud fra det forhold, at oliebranchen er en medlemsmæssigt lille og velorganiseret branche med blot syv selskaber (1999), hvilket har gjort det nemmere at opnå fælles opbakning til trods for en benhård priskonkurrence og 'strandhugst' i branchen. Denne opfattelse i MST formuleres også i anden sammenhæng som at overkomme 'free rider' problematikken:

‘Det kan være af stor betydning for en miljøaftales opfyldelse, at aftaleparten/-erne repræsenterer en væsentligt del af den pågældende branche. I modsat fald opstår der det kendte ‘free rider’ problem, hvor parter, der står udenfor aftalen, opnår konkurrencemæssige fordele ved ikke at være pålagt de begrænsninger eller økonomiske byrder, som aftalepartnerne har påtaget sig’ (Miljøstyrelsen, 1998:23-24).

Forudsætningen for at MST kan indgå den frivillige aftale, er et udredningsarbejde af eksisterende lovgivning om, hvad konsekvenserne kan blive. Det viser sig, at MST ikke har behov for koordination eller EU notifikation (godkendelse), men Konkurrencerådet og EU (DGF) skal godkende aftalen, som var indgået mellem selskaberne. Årsagen var, at aftalens krav om et tilmeldingsgebyr kunne være en markedsmæssig ‘indgangsbarriere’ for nye olieselskabers overtagelse af gamle servicestationer (Erhvervsredegørelse 1998). De danske konkurrencemyndigheder og EU godkender aftalen ultimo 1994, da oprensningen sker efter miljøkriterier og ikke efter en prioritering mellem benzinselskaberne.

Sammenfaldet af egeninteresse og institutionelle faktorer har betydet, at OM har været en aftalemæssig succes, og at effektivitetshensynet har kunnet prioriteres uden tab af virksomhedernes retssikkerhed. Begge parter kan til enhver tid opsige aftalen. Sammenfaldet af gensidige interesser og tilstedeværelsen af formelle og uformelle forhandlingsnormer har også betydet, at selve aftalen blot har en løs juridisk form for som det udtrykkes i MST: ‘Aftalen afspejler jo også, hvor enig man er’. En enighed der også ses ved den samme beskrivelse af OM på internet-hjemmesiderne hos både MST og OM.

11.5. Udbredelsen af frivillige aftaler

Realiseringen af OM skyldes i høj grad et heldigt sammenfald af mange forskellige faktorer. Det forhold gør det svært at anvende erfaringerne i andre sektorer og brancher, hvor den institutionelle kontekst er en anden. I MST er vurderingen, at muligheden for såkaldt ‘free riding’ i andre brancher, gør det svært for MST at opnå samme miljøpolitiske mål ad frivillighedens vej:

‘Vi har snakket internt og også prøvet, om man andre steder kan lave en sådan ordning? Et af de andre problemstoffer vi har er opløsningsmidler, der giver store forureninger i grundvandet. Problemet er her, at der ikke er én fælles brancheorganisation f.eks. for alle renserier. Renserierne er nu ikke de eneste, men havde man en sådan stærk brancheorganisation for alle renserier kunne man gå ind og lave en aftale. Med OM har vi en enkelt organisation, som medlemsmæssigt er lille. Det gør en væsentlig forskel i forhold til mange af de andre frivillige aftaler, vi har forsøgt at indgå’.

Selv ved branchemæssig enighed om en frivillig aftale er det ikke sikkert, at en frivillig aftale kan realiseres. I andre brancher kan der være krav om lovgivning f.eks. med henblik på at opnå et fælles regelgrundlag i EU. MST beskriver samspillet mellem 'frivillige aftaler' og lovgivning på følgende vis:

'I tilknytning til 7 af aftalerne er der udstedt bindende regler (lov, bekendtgørelse eller cirkulære) og for 2 aftaler overvejes udstedelse af regler. Effekten af disse aftaler kan derfor ikke vurderes selvstændigt, men skal ses i sammenhæng med den øvrige regulering på området. Årsagen til udstedelse af bindende regler er forskellige. F.eks. har regeludstedelse været forudsat i forbindelse med nogle aftalers indgåelse, og i andre tilfælde har det snarere været nødvendigt som led i gennemførelse af EU regler. *Udstedelse af bindende regler skyldes således ikke altid formodningen om, at aftalens mål ikke kan nås ad frivillighedens vej*' (Miljøstyrelsen, 1998:23, min fremhævnning).

Selvom Miljøstyrelsen tager forbehold for anvendeligheden og udbredelsen af frivillige aftaler, er OM et tegn på en øget brug og ikke mindst opmærksomhed omkring brugen af alternative reguleringsformer til lovgivningen. Lovgivningen er fortsat det primære værktøj, men i tilfælde af manglende effektivitet til at opnå de sektorpolitiske målsætninger kan quasiregulering være et styringsalternativ, hvor retssikkerheden stadig bevares men sættes på nye måder. Frem for lovgivningens universelle gyldighed 'for alle' sker det i stedet gennem aftalens specifikke og partikulære gyldighed 'for nogle'.

11.6. Oliebranchens Miljøpulje – lovbasert selvregulering

OM er et godt eksempel inden for miljøområdet på udmøntningen og håndteringen af den erhvervspolitiske målsætning om 'spilleregler' i erhvervsreguleringen. Lovgivningen bemyndiger miljømyndighederne til at benytte quasiregulering i de tilfælde, hvor lovgivning ikke er effektiv, og hvor der kan opnås enighed med den private part om en frivillig aftale, som ikke direkte er en del af lovgivningen, men som er gensidig forpligtende og ikke mindst bevarer virksomhedernes retssikkerhed. Casen viste også klare tegn på selvregulering hos oliebranchen ved at tage initiativ og betale for at få rensat de forurenede benzingrunde. Det sker ud fra en klar rationaliseringslogik for at bevare indtjeningsniveauet og ad den vej også løse generations- og ejerskifteproblemet i branchen.

Sammenfaldet af lovmæssig bemyndigelse og selvregulering gør det muligt at realisere OM og bane vejen for 'lovbasert selvregulering', hvor lovgivningen er en forudsætning for at kunne realisere branchens frivillighed og til at løse 'fortidens synder'. Casen bekræfter således afhandlingens realtype om 'spilleregler'.

Kapitel 12. Udviklingskontraktordningen⁹⁹

Resume: Casen viser, at tilskuddet i høj grad betinger og målretter virksomhedernes deltagelse, men at virksomhederne gennem udviklingskontraktens fleksibilitet opnår nye kontaktrelationer og erfaringer med offentligt-privat samspil, der efterfølgende nyttiggøres. Udviklingskontraktordningen kan således karakteriseres som tilskudsbaseret kontaktstyring.

12.1. Udviklingskontraktordningens formål og antal projekter

Udviklingskontraktordningen (UVK) blev igangsat i 1994 på baggrund af arbejdet i 'Udvalg om offentligt-privat-samspil' (Industri- og Samordningsministeriet, 1994), der igen var en udløber af arbejdet i Velfærdskommissionen ('Kommissionen for fremtidens beskæftigelse og erhvervsmuligheder'). Offentligt-privat samspil (o/p-samspil) er et erhvervspolitisk forsøg på at udnytte det store potentiale, der ligger i den offentlige sektors indkøb til at udvikle virksomhedernes leverancer og der ved også kvalitetsudvikle den offentlige sektor. I relation til UVK er målet med relativt få tilskudsmidler, at koble den offentlige sektors efterspørgsel med virksomhedernes forsknings- og udvikling (F&U), hvorved begge parter får et nyt produkt.

Erhvervsredegørelsen fra 1995 beskriver de oplagte gensidige fordele ved UVK som:

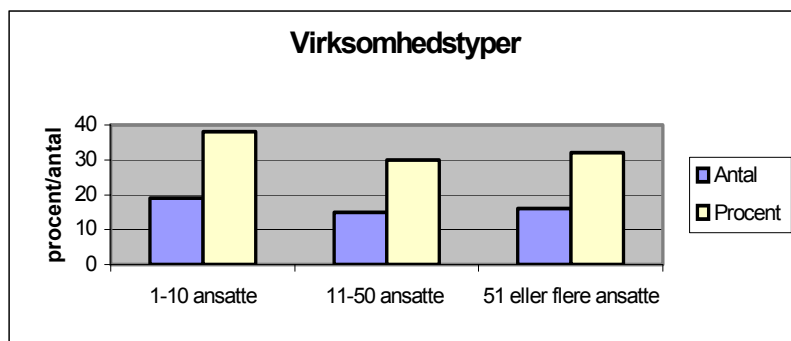
'Den offentlige institution har en tilskyndelse til at deltage i en udviklingskontrakt, fordi der kan udvikles et produkt eller en ydelse, som kan gøre den offentlige varetagelse bedre og/eller billigere. Den private virksomhed har omvendt en tilskyndelse, fordi den kan inddrage den offentlige brugerkompetence og samtidig opnå et kommercielt afsæt for det nye produkt eller den nye ydelse' (ER95: 322).

Der er siden 1994 og indtil august 1999 anvendt godt 400 mio. kr. til at igangsætte 70 kommercielle kontrakter, 15 almennyttige kontrakter og 60 feasibility-studier¹⁰⁰. I analysen behandles kun de kommercielle kontrakter, som benyttes af alle typer af virksomheder opgjort ud fra: antal ansatte, omsætning, ejerform, etableringsår og ressourceområde¹⁰¹.

⁹⁹ Kapitlet er en forkortet og opsummerende version af min analyse: 'Udviklingskontraktordningen – En kortlægning af private virksomheders deltagelse i kommercielle udviklingskontrakter' (Erhvervsfremme Styrelsen, 2000), hvor jeg kortlagde Udviklingskontraktordningen ud fra virksomhedernes størrelse og ressourceområde.

¹⁰⁰ En almennyttig udviklingskontrakt er en aftale om at udvikle og formidle viden og kompetence af almen betydning for et udsnit af erhvervslivet. Feasibility-projekter er forundersøgelser til udviklingskontrakterne.

¹⁰¹ Et ressourceområde er en større gruppe virksomheder, der producerer beslægtede produkter. Et ressourceområde er karakteriseret ved en vertikal og horisontal sammenkædning af brancher, der er indbyrdes afhængige af fælles ressourcer og kompetencer.

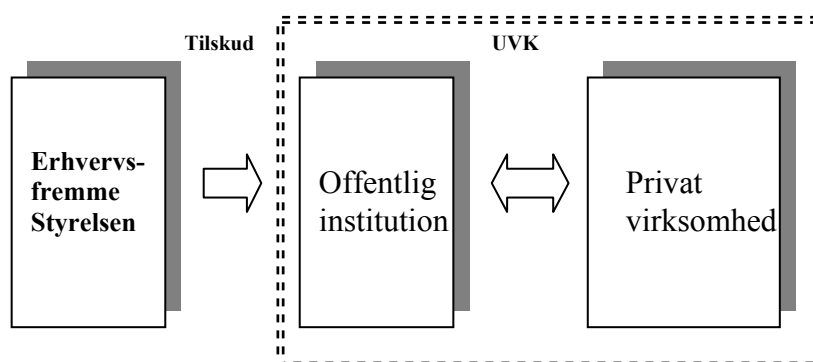


Der er tale om tre næsten lige store grupper af virksomheder i forhold til antal ansatte. At de små virksomheder (1-10 ansatte) er den største gruppe er umiddelbart overraskende i og med, at udviklingsarbejde stiller store krav om kapacitet og ressourcer. Omvendt er små virksomheder som regel nystartede, og det stiller krav om ekstern videninput og fremmed finansiering, hvorfor UVK alt andet lige må være særdeles attraktiv for netop små F&U orienterede virksomheder.

12.2. Ordningens design

UVK består af to kontrakter. Den første er mellem Erhvervsfremme Styrelsen (EFS), som er programansvarlig, og den offentlige institution, som kan være både statslig, amtslig eller kommunal. Institutionen står som ansøger og kontraktholder over for EFS uanset, at det mange gange er virksomhederne, som tager initiativ til et udviklingsprojekt. Kontrakten indeholder en projektplan, budget og handlings- og tidsplan. EFS udbetaler tilskuddet til den offentlige institution, der igen betaler virksomhedens omkostninger gennem den fremsendte faktura. UVK giver tilskud op til 80% af projektets omkostninger (intern løn, konsulentassistance, rejser m.v.). UVK har også i enkelte tilfælde givet tilskud til købet af det udviklede produkt minus prisen på et tilsvarende standardprodukt.

Den anden kontrakt er mellem institutionen og en eller flere virksomheder om at udvikle og levere et nyt produkt eller serviceydelse. Alle udviklingskontrakter skal i udbud efter EU's direktiver om offentlige indkøb af alle varer. Følgende simple model illustrerer de to kontraktrelationer:



Ved at koble tilskudselementet til kontaktstyring lykkes det for UVK som et erhvervsfremmetilbud at skabe balance i håndteringen af styringsdilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet i forhold til det klassiske direkte virksomhedstilskud. Den dobbelte kontraktrelation giver en direkte kontakt mellem institutionen og virksomheden, som derved løser statens oftest manglende kompetence og kapacitet i mange tilskudsordninger med både at kende til virksomhedernes behov og til at kontrollere og følge op på, om virksomheden nu også foretager de aktiviteter, der er bevilget tilskud til (j.f. kapitel 3.3.). Den direkte kontakt og leverance mellem institutionen og virksomheden i UVK umuliggør direkte snyd, hvor projektansøgningen blot dækker over en 'papirtiger' – et aktivitets- og indholdsløst projekt. For at det kan ske i UVK kræver det i alt fald begge parter aktive medvirken. Licitationskravet udelukker også muligheden for, at virksomheden kan 'pumpe' budgettet op, så det reelt får dækket sine lønomkostninger med 100% (gennem udstedelse af kreditnota til sig selv). Dette forhold er vanskeligt at forhindre i virksomhedstilskudsordninger selv med krav om revisorpåtegning af regnskaber.

Tilskudselementet i UVK er også styringsmæssigt effektivt ved at begge parter har et incitament til at skabe et konkret og kommercielt produkt, i det de selv skal finansiere mindst 20% af egne omkostninger. Egenfinansieringen bidrager til en højere succesrate af færdigudviklede produkter i modsætning til den tidligere Udviklingskontraktordning i 1980'erne. Om dette skriver det daværende Industri- og Samordningsministerium (1994):

'En afgørende forskel mellem de tidligere udviklingskontrakter og denne model er, at virksomhederne ikke opnår tilskud til alle sine udviklingsomkostninger. Det giver virksomhederne et incitament til at udvikle produkter med et tilstrækkeligt markedspotentiale. En anden forskel er, at kontrakten om udvikling af produktet og den første leverance kædes sammen. De tidligere udviklingskontrakter vedrørte kun udviklingen af en prototype' (ibid.: 44).

Med andre ord resulterede 'udvikling til prototypetadiet', at de fleste projekter blot endte som 'skrivebordsprojekter'.

UVK er også styringsmæssig fleksibel ved at være en 'ufuldstændig kontrakt' (jf. kapitel 5.2.2.), hvor samarbejdsgrundlaget, tidsplan og budget er fastlagt men ikke

samarbejdsrelationen i detaljer. Det giver både mulighed for fælles udvikling af projektet men også risiko for manglende præcisering af pligter, og hvordan tvister skal løses. Ud fra konsulentfirmaet PLS Consult's gennemførte evaluering af UVK i 1998 synes kontraktformens fleksibilitet dog at have været en fordel for at realisere det erhvervspolitiske potentiale ved o/p-samspil:

'Konsulentfirmaets dataindsamling har vist, at Udviklingskontraktordningen hidtil har bidraget til o/p-samspil, da Udviklingskontraktordningens medfinansering i stor udstrækning har igangsat udviklingsprojekter, der i modsat fald ikke ville være igangsat', (Erhvervsfremme Styrelsen, 1998: 37).

Citatet understreger også tilskuddets finansielle betydning som 'medfinansiering' for virksomhederne. Tilskuddets betydning for virksomhederne understreges også senere i rapporten:

'Som nævnt i kapitel 4 er det indtrykket fra mange af interviewene, at UVK især har tiltrukket virksomheder, som måske ikke ville have igangsat udvikling alene eller udviklingsprojekter sammen med offentlige institutioner uden tilskud. 58% af de adspurgte private virksomheder er af den opfattelse, at UVK i 'høj grad' bidrager til fremme af erhvervsmæssige muligheder' (ibid.: 81).

Virksomhederne vil ikke påbegynde udviklingskontrakter uden et tilskud, men den sidste sætning i citatet fortæller også, at virksomhederne opfatter UVK som havende et stort kommercielt potentiale. Det tyder på, at tilskuddet ud over den finansielle betydning også fungerer som en slags offentlig præmie for virksomhederne til at indgå i o/p-samspil, eller sagt omvendt at virksomhederne med UVK gennemgår en læreproces om o/p-samspil ud over selve udviklingen af et konkret produkt og leverance til en offentlig institution.

12.2.1. Tilskuddets betydning

Hverken i udvalgsarbejdet eller i ordningens præsentation i Erhvervsredegørelsen fra 1995 er der argumenter for, hvorfor UVK er designet med et virksomhedstilskud. De bevilligede programmidler konstateres blot. En forklaring gives indirekte i Udvalgsrapporten 'Offentligt-privat samspil' i kapitel 6 om 'incitament til og barrierer for et øget offentligt-privat samspil' (Industri- og Samordningsministeriet, 1994). For de private virksomheder nævnes følgende incitament og barrierer:

Incitamenter:

- Nyt forretningsområde
- udvikling af nye servicekoncepter eller ydelser

Barrierer:

- Konkurrencehensyn (udbudsbetingelsen)
- frygt for langsommelig samarbejde med den offentlige part
- manglende mod på samarbejde på tværs af sektorer
- frygt for at deltagelse i formuleringen af et projektgrundlag vil udelukke virksomheden for senere deltagelse i en eventuel udbudsrunde
- lang tid før 'break even'

De nævnte barrierer hos virksomhederne må være de forhold, som UVKs medfinansiering skal overvinde. Barriererne kan grupperes som henholdsvis juridiske og psykologiske barrierer.

De juridiske barrierer er et og fire, dvs. om den kommercielle og økonomiske usikkerhed og risici, ved enten at udvikle en projekttid i samarbejde med en offentlig institution eller at rådgive en offentlig institution, for derefter selv at skulle deltage i en udbudsrunde på lige fod med andre virksomheder. Erfaringen fra de første 70 udviklingskontrakter viser dog, at blot et projekt er blevet vundet af en virksomhed, som ikke selv havde udviklet ideen og projektet. Hvad angår risikoen for inhabilitet viser en dom afsagt til fordel for arkitektfirmaet C.F. Møllers Tegnestue mod Vestsjællands amt, at indledende rådgivning og projektbeskrivelse ikke udelukker for efterfølgende licitationsdeltagelse (<http://www.ks.dk/udbud/kdl/19980701res.htm>, juli 2001).

Tilskuddets funktion synes derfor at være rettet mod at overvinde de finansielle og psykologiske barrierer hos virksomhederne mod o/p-samspil.

Tilskuddets finansielle funktion er at tilvejebringe risikovillig kapital for at undgå 'likviditetsdøden' før omsætning og indtjeningen begynder ('break even').

Evalueringsrapporten bekræfter, at der er et tidsmæssigt spring mellem virksomhedernes innovationsarbejde og til dette kommercielt realiseres og kan gøres op:

‘For de private virksomheder har hovedformålet med deltagelse i en udviklingskontrakt været at udvikle nye produkter og processer, som kan afsættes kommercielt. Cirka en tredjedel af de deltagende private virksomheder forventer således øget omsætning, og omkring 40% forventer øget eksport på over 15%. Ca. 75% af virksomhederne forventer øget beskæftigelse. (Erhvervsfremme Styrelsen, 1998: 2-3).

Citatet fortæller også, at virksomhederne ser udviklingsprojekterne som mere end en systemspecifik leverance til en offentlig institution og opdragsgiver. UVK ses også som et lukrativt tilbud til på lang sigt at skabe vækst og et nyt marked gennem o/p-samspil. Ordningens krav om dokumentation for nyheds- og markedsgrundlaget sikrer i øvrigt dette¹⁰². Markedspotentialet forudsætter dog en ’joint venture’ med en offentlig partner, og her er der tilsyneladende psykologiske barrierer eller manglende mod hos virksomhederne til at ville indlede en sådan fælles satsning, hvorfor tilskuddet også bevilliges til at overvinde denne barriere.

Ordningens design med en dobbelt kontraktrelation mellem en offentlig institution og en virksomhed og en kontrakt- og tilskudsrelation mellem EFS og institutionen er derfor et godt eksempel på erhvervsfremmepolitikken igennem 1990’erne, hvor både ’kontaktelementet’ prioriteres og tilskud anvendes, om end erhvervsstøtten ikke direkte tilfalder virksomheden.

I resten af kapitlet uddybes relationen mellem kontakt- og tilskudselementet i UVK. Først ved en spørgeskemaundersøgelse og dernæst ved to casestudier (jf. kapitel 6.4.). Spørgeskemaundersøgelsen starter med at belyse om virksomhederne prioriterer kontaktelementet i forbindelse med det konkrete udviklingsarbejde for den offentlige institution (kapitel 12.3.), og hvorvidt kontaktelementet ses som et isoleret potentiale, og som selvstændigt søges udnyttet ud over leveringen af det konkrete produkt og det direkte afledte salg (kapitel 12.4.).

12.3. Virksomhedernes motiver for at indgå en Udviklingskontrakt

Spørgsmålene 7 og 8 (bilag 3) viser overordnet, at hovedparten af de 51 virksomheder, som har besvaret spørgsmålene, finder UVK i høj grad fremmende for produktudviklingsarbejdet ved at gøre samarbejdet legalt (spørgsmål 7.4.), og hvor

den store viden- og brugerkompetenceoverførsel (sp. 7.2. & 7.3.) sker i samarbejde med en aktiv institution (sp. 8). Hertil kommer, at samarbejdet har en høj markedsføringsværdi ved institutionens 'blåstempling' af det udviklede produkt (sp. 7.8.).

Stadig positiv men blot i 'nogen grad' er flertallet af virksomhederne, m.h.t. om UVK skaber et nyt og sikkert marked gennem kvalificeret efterspørgsel fra institutionen (sp. 7.5.-7.7.). Leveringen af produktet eller ydelsen skaber ikke af sig selv en sikker kommerciel succes, men forudsætter bl.a. et opfølgende salgs- og marketingsarbejde. Tilsvarende er der ingen garanti for finansieringen af fremtidige aktiviteter pga. deltagelse i UVK (sp. 7.9.).

Virksomhedernes både kortsigtede og langsigtede motiver med at benytte UVK realiseres også. Det afspejles både i de direkte kommercielle resultater (omsætning, antal ansatte, eksport) og i de mere konkurrenceevnebaserede effekter som kompetenceopbygning og andre afledte effekter af samarbejdet.

12.4. Resultater og afledte effekter

Produktudviklingen under UVK lykkes for i alt 85% af projekterne (spørgsmål 9). Det er en flot succesrate for de mange afsluttede og igangværende projekter. Dertil skal lægges, at mange af projekterne endnu ikke er færdige, hvilket forklarer nogle af nej'erne. Med andre ord sikrer UVK en produktudvikling som lykkes.

Udviklingssamarbejdets kommercielle effekt er også høj (bilag 3, sp.10). UVK resulterer på kort sigt i resultater af forskellig grad for over 70% af virksomhederne, hvad angår omsætningen og beskæftigelsen, mens eksporten giver en samlet effekt hos ca. 40% af virksomhederne. De resterende virksomheder har slet ikke eller ved ikke, om projektet har givet nogen kommercielle resultater. Det kan enten skyldes, at udviklingsprojektets effekt ikke kan gøres op, fordi det ikke er afsluttet, eller kommercialiseringen ikke er slået igennem eller, at virksomhederne ikke har søgt eller udnyttet kommercialiseringen af produktet. Der er i undersøgelsen ikke foretaget

¹⁰² Kravet blev indført, da nogle af de første projekter ledte frem til produkter, der var så specifikke, at den kommercielle spredning har været begrænset (ibid.: 3).

nogen selvstændig analyse af dette forhold, men ud fra virksomhedernes motiver (kapitel 12.3.) tyder det heller ikke på, at alle virksomheder søger en direkte kommercialisering af produktet. Forholder det sig sådan, er der en ganske god overensstemmelse mellem forventninger og resultater. UVK lykkes i de fleste tilfælde med produktudviklingen og for de virksomheder, som søger kommercialiseringen, sker der også en synlig effekt i mere eller mindre grad. Herudover finder næsten alle virksomheder, at der har fundet en kompetenceopbygning sted i virksomheden. For at kvalificere dette svar blev virksomhederne også spurgt om der ud over kompetenceopbygningen har været gevinster ved samarbejdet.

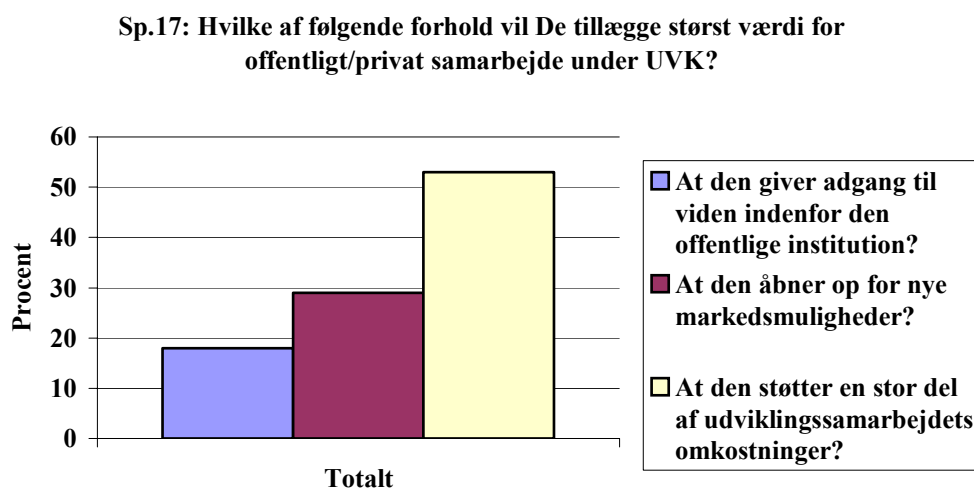
Cirka halvdelen af virksomhederne (51%) oplever afledte effekter (sp. 11) og et åbent underspørgsmål med 27 besvarelser tegner et billede af to former for afledte effekter. Den første og direkte afledte effekt er fortsat produktudvikling gennem brug af det udviklede produkt eller koncept m.v. Den anden og mere indirekte effekt er, at virksomheden opnår kontakt til nye projektpartnere og får etableret 'netværk' med forskellige virksomheder og institutioner. I nogle af kommentarerne er der et vist overlap, hvor den afledte effekt er en kombination eller, at begge effekter nævnes. Endelig kan den afledte produktudvikling også være et direkte resultat af kontakt- og netværkseffekten ved UVK, som det sker for virksomheden Medibase A/S i det første casestudie (kapitel 12.7.).

Udviklingskontraktordningens design opnår med udviklingsamarbejdet og videnoverførslen fra den offentlige institution og til virksomheden at skabe både et stort markedspotentiale og et netværk af eksterne kontakter og relationer for virksomhederne. I det følgende sættes ordningens kontaktelement i relation til tilskuddets betydning for at have realiseret de positive erfaringer med o/p-samspil under UVK.

12.5. Tilskuddets betydning

Af svarene på spørgsmål 15 og 16 fremgår det, at UVK indgår i en systematisk søgeproces hos virksomhederne efter alternativer til at finansiere udviklingsprojektet,

og hvor UVK typisk realiseres ved egenfinansiering og tilskuddet¹⁰³. Tilskuddets betydning i forhold til kontrakten og den åbne kontaktrelation relateres i følgende Figur 1 (sp. 17):



Tilskuddets betydning vurderes af ca. halvdelen af virksomhederne som UVK's primære værdi til fremme og realisering af udviklingssamarbejdet. Nok så overraskende er det imidlertid, at tallet gennemsnitligt ikke er højere, og at de to andre kategorier er så stærkt repræsenteret. Det viser en klar tilkendegivelse og prioritering af kontaktelementet hos ca. halvdelen af virksomhederne. I forhold til kapitel 12.3. er det ganske overraskende, at virksomhederne prioriterer skabelsen af et nyt marked højere end den direkte videnoverførsel ved o/p-samspil.

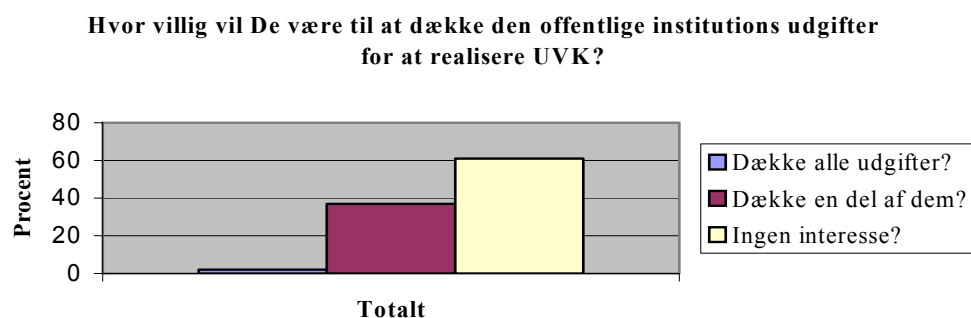
De følgende to spørgsmål (sp.18 & 19) tester virksomhedernes ovenstående prioritering af UVK som enten at fremme videnoverførslen og skabe markedsmuligheder eller være et statstilskud til produktudviklingen og leverancen til institutionerne. Spørgsmål 18 skal få virksomhederne til at angive, hvor meget de prioriterer UVK som rammebetingelse til at skabe et nyt produkt og marked ved at betale en større grad af egne omkostninger.

¹⁰³ Svarfordelingen er her beregnet ud fra antallet af svar og ikke antallet af virksomheder, da den enkelte virksomhed kunne give flere end et svar (jf. bilag 3).

Sp. 18: Ville De havde indgået Udviklingskontrakten, hvis tilskuddet havde været mindre end:

Kolonne pct.	Totalt/svar andel
80%	35%
70%	27%
60%	15%
50%	12%
40%	12%
I alt	100%
Antal	34

Blot 35% af virksomhederne ville have deltaget, hvis tilskuddet havde været lavere end de faktiske 80% af de samlede omkostninger. Samlet set viser fordelingen en faldende tendens, der indikerer, at et direkte tilskud har været nødvendigt for alle virksomheder for at gå ind og deltage i udviklingsprojektet. Et forbehold er det dog, at blot 28 virksomheder har besvaret eller forstået spørgsmålet, hvilket har medført en lav besvarelse. Spørgsmål 19 stilles for at teste om nogle af virksomhedernes prioritering af UVK går så langt som til også at ville finansiere den offentlige institutions udgifter.



Hovedparten af virksomhederne (62%) ser ingen interesse i at dække institutionens udgifter. 36% vil dog gerne dække en del af institutionens udgifter og én enkelt (2%) vil gå så langt som til at dække alle institutionens udgifter. De godt 40% interesserede virksomheder bekræfter de tidligere delkonklusioner om, at en ganske stor del af virksomhederne prioriterer UVK ud over tilskudselementet, men vel at mærke, når de har været igennem et vellykket projektforløb.

Det følgende spørgsmål (sp. 20) skal indkredse betydningen af tilskuddet for virksomhederne. Indtil nu synes tilskuddets erhvervspolitiske funktion at være at lette virksomhedernes egenfinansiering. Spørgsmålet skal belyse, om der er forhold ved UVK, som er mere tids- og arbejdskrævende end ved 'normale' F&U-aktiviteter hos virksomhederne, og som kræver et offentligt tilskud til virksomhederne for at overvinde sådanne barrierer og problemer.

Cirka en tredjedel (27%) af virksomhederne finder, at der har været barrierer i samarbejdet. Et åbent underspørgsmål (20b) viser imidlertid, at barriererne i få tilfælde vedrører den direkte samarbejdsrelation. Af de i alt 15 kommentarer drejer blot 3 sig direkte om barrierer i samarbejdsrelationen såsom: for lang udviklingstid, suboptimal projektstyring og barrierer i opstartsfasen. De resterende 12 kommentarer drejer sig i 9 af tilfældene sig om 'eksterne barrierer' rækkende fra Erhvervsfremme Styrelsens sagsbehandling over rådgivning fra amtet til EU licitationskrav. I 3 af projekterne drejer kommentarer sig om barrierer internt i den offentlige institution: dårligt samarbejde internt i institutionen, de offentlige ansatte havde for lidt tid og ledelsen blev udskiftet undervejs.

Det åbne spørgsmål giver sammen med de forudgående spørgsmål en indirekte og supplerende forklaring på, hvorfor der bevilliges tilskud ud over som statsstøtte til at lette virksomhedernes egenfinansiering af deres udviklingsomkostninger.

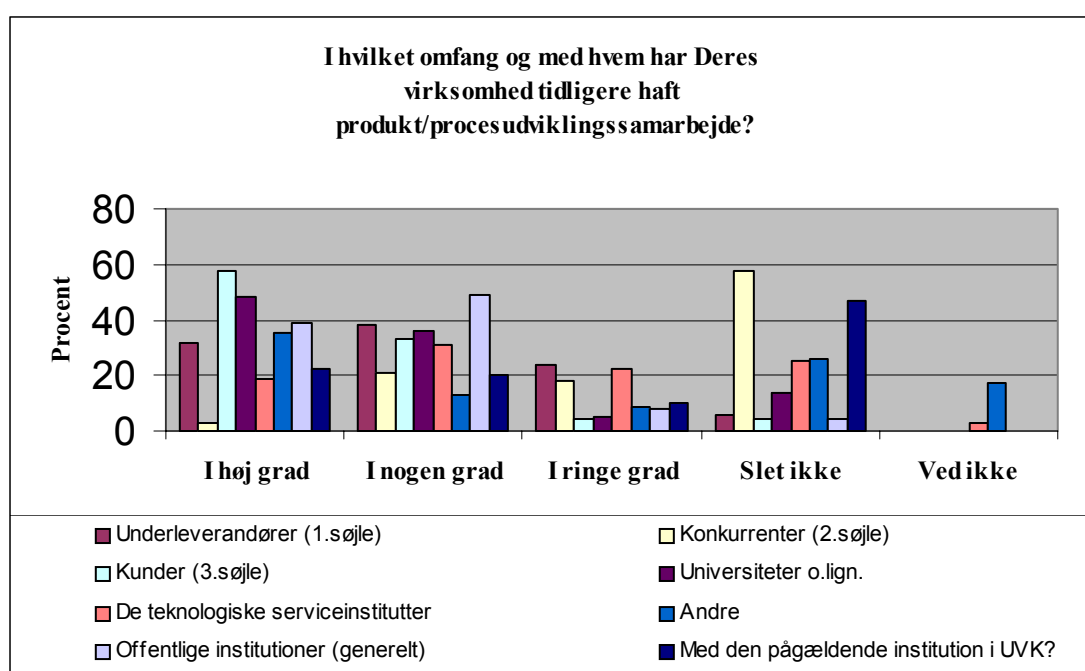
Tilskuddet bevilges tilsyneladende for at overvinde både psykologiske og institutionelle barrierer, dvs. det opfattes som tidskrævende og besværligt at få lov til at samarbejde, og der bruges også megen tid på at etablere og skabe rammerne for samarbejdet. Derimod er der få eksempler på barrierer i selve samarbejdet når kontrakten først er indgået. Det viser sig også ved, at ud af de 13 virksomheder, der giver udtryk for barrierer, befinder 8 af virksomhederne sig i den gruppe, hvor

projektet resulterede i et færdigt produkt. I det perspektiv synes tilskuddet at være en slags offentlig 'præmie' betaling for at få virksomhederne til ex ante at ville deltage og medfinansiere de ekstra udgifter, der er forbundet med etablere og igangsætte samarbejdet.

En foreløbig konklusion er, at tilskud er en forudsætning for virksomhedernes deltagelse og det tilsyneladende skal være omkring de 80% af virksomhedernes omkostninger. Tilskuddet tjener i høj grad som en slags belønning til virksomhederne for at overkomme egen skespis og faktiske besværligheder med at etablere et offentligt-privat udviklingssamarbejde. Figur 1 (sp.17) viser imidlertid også, at ca. halvdelen af virksomhederne prioriterer enten videnoverførslen eller markedsadgangen fremfor tilskuddet. Sammenholdes dette, med det tidligere spørgsmål 11 om afledte effekter ved UVK, viser det, at ordningens kontaktelement prioriteres, da det skaber et positivt kommercielt udviklingsforløb, og det skaber nye eksterne 'netværks'-relationer for virksomhederne. Den næste og afsluttende kategori af spørgsmål perspektiverer denne kontakt- og netværksskabende facilitet i forhold til tilskuddets betydning.

12.6. UVK – kontraktbaseret kontaktstyring?

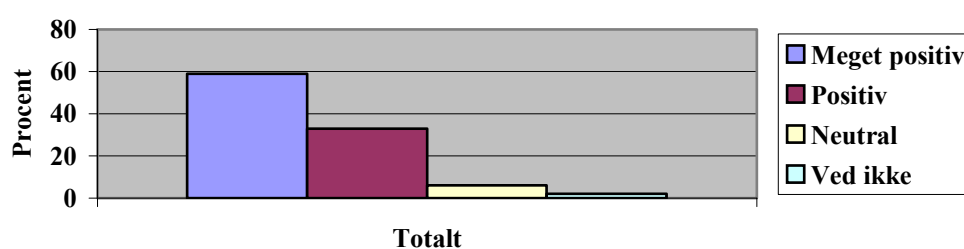
De første to spørgsmål (21-24) afdækker virksomhedernes eksterne relationer forud for Udviklingskontrakten.



Virksomhederne har næsten alle forudgående samarbejdserfaringer med kunder, universiteter, offentlige institutioner og for 42% med den pågældende institution i kontrakten. I noget mindre grad har alle virksomheder samarbejdserfaringer med GTS institutter, underleverandører og i ringere grad også med konkurrenter og 'andre', der dækker over bl.a. udenlandske virksomheder eller nonprofit organisationer. O/p-samspil indgår således blot som en del af virksomhedernes mange og forskelligartede eksterne relationer. De følgende to spørgsmål (nr. 23 & 24) afdækker også, at næsten alle virksomheder (96%) har en positiv holdning til både o/p-samspil generelt og havde det forud for det konkrete udviklingssamarbejde under UVK. De 4 spørgsmål tegner tilsammen et billede af virksomhederne, hvor o/p-samspil hverken er ukendt eller møder holdningsmæssig modstand. UVK udbygger virksomhedernes eksterne relationer til bl.a. offentlige institutioner og hos godt halvdelen af virksomhederne med den pågældende institution i kontrakten.

Det næste aspekt om UVK som kontaktstyring er, om virksomhederne ved at deltage i UVK, fortsat finder o/p-samspil interessant og attraktivt, eller om det ændrer deres holdning og får dem til at stoppe med at søge o/p-samspil. Den første figur afspejler virksomhedernes tilfredshed med o/p-samspil efter projektets afslutning.

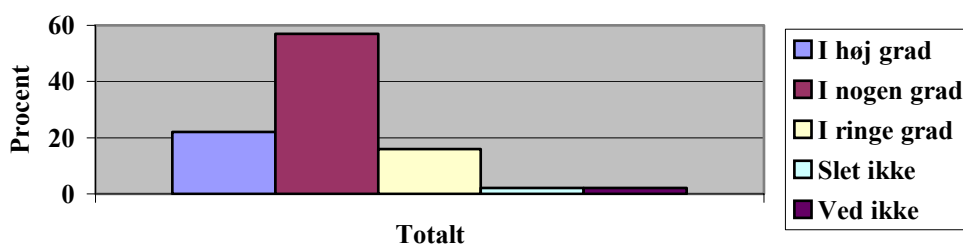
Sp. 25: Levede samarbejdet med den offentlige institution op til Deres forventning?



Virksomhederne får stort set indfriet deres positive forventning til samarbejdet, og det bekræfter UVK relevans som erhvervsfremmeinstrument. Den primære forklaring på tilfredsheden med o/p-samspil er ganske givet, at produktudviklingen lykkedes. Kun 6 projekter resulterede ikke i det færdige produkt, og heraf er 2 af disse projekter endnu ikke afsluttet. Tabellen bekræfter kapitel 12.4., hvor virksomhederne finder, at videnoverførslen er stor, og det sker i samarbejde med en aktiv institution.

Det følgende spørgsmål (sp. 26) skal svare på, om virksomhederne ved at deltage i UVK bliver mere opmærksomme på mulighederne ved o/p-samspil.

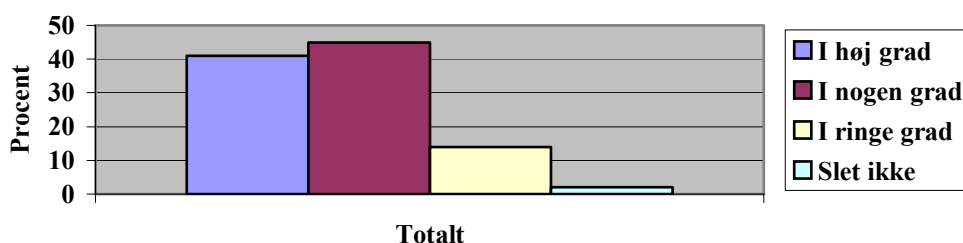
Sp. 26: Har UVK betydet en større opmærksomhed i virksomheden på o/p samspil?



Næsten alle virksomheder (96%) er i større eller mindre grad blevet mere opmærksomme på o/p-samspil. Det kan også tolkes som, at virksomhederne ser øgede muligheder ved o/p-samspil efter deltagelsen i en udviklingskontrakt.

UVK skaber tilfredshed og større opmærksomhed i virksomheden på o/p-samspil, men har deltagelsen i UVK nogen selvstændig effekt? Det følgende spørgsmål skal belyse om, virksomhederne opnår en erfaring, som de ikke havde før.

Sp. 27: Har UVK betydet, at Deres virksomhed står bedre rustet til et fremtidigt o/p samarbejde?

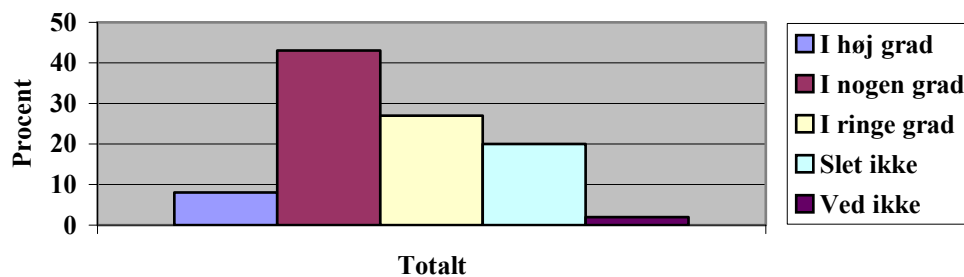


UVK bidrager til en erfaringsopbygning, som hovedparten af virksomhederne skønner har en selvstændig værdi, heraf 42% i høj grad. Den positive opfattelse må igen tilskrives, at de fleste projekter resulterer i et nyt og færdigt produkt, men selv blandt de 4 færdige projekter, der ikke har resulteret i et færdigt produkt, finder 2 af disse, at virksomheden alligevel står bedre rustet til et fremtidigt offentlig/privat samspil. Det

bekræfter, at UVK og den 'ufuldstændige kontraktform' skaber afledte effekter, som både vurderes og har stor betydning for virksomhedernes udvikling (jf. kapitel 12.3. & 12.4.)

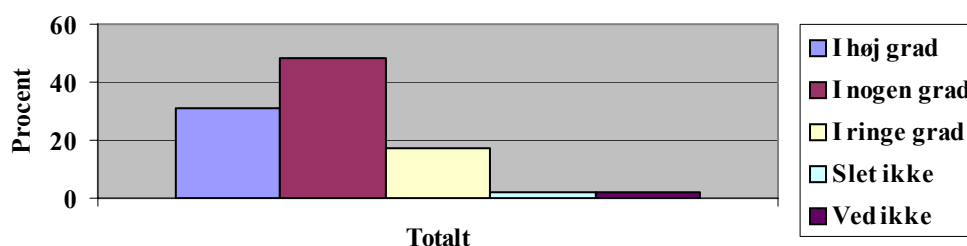
Virksomhederne prioriterer o/p-samspil og giver UVK et positivt skudsmål. Det følgende skal afdække om erfaringen fra UVK slår ud i en endnu større positiv holdning til o/p-samspil.

Sp. 28: Har UVK ændret Deres syn på o/p samspil?



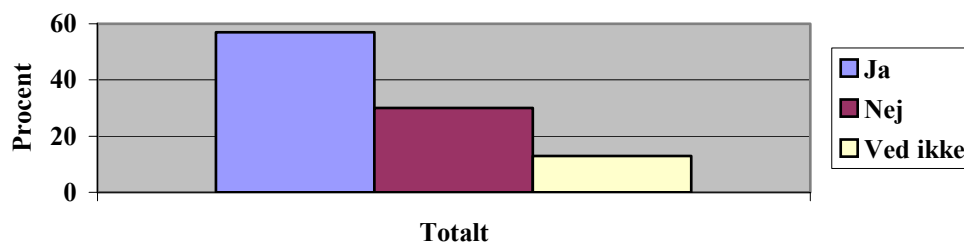
UVK skaber en endnu mere positiv holdning om end forandringen ikke er markant. Tallene skal ses i sammenhæng med, at de fleste virksomheder i forvejen var positive over for o/p-samspil. Samlet set er UVK et effektivt erhvervsfremme middel til at formidle og tilvejebringe o/p-samspil. Virksomhederne bliver mere positive, opmærksomme på og rustet til o/p-samspil, men tilskuddets andel på op til 80 % af virksomhedernes omkostninger er dog en dyr ordning for de relativ få UVK projekter (69 stk.), hvis ikke virksomhedernes erfaringer og etablerede kontakter og netværk bliver nyttiggjort. De følgende to spørgsmål skal kaste lys over, om det er tilfældet.

Sp. 29: Vil De være motiveret for senere at indgå i et o/p udviklingsamarbejde uden offentligt tilskud?



Tilslutningen til det første spørgsmål er stor. UVK mindsker virksomhedernes risikoaversion i og med 80% af virksomhederne tilkendegiver synlig interesse for i høj eller nogen grad at indgå i et offentlig/p samarbejde uden tilskud. Det næste spørgsmål afdækker, om virksomhederne udnytter den opnåede viden fra udviklingskontrakten ved at indlede et nyt offentligt-privat samarbejde.

Sp. 30: Har Deres virksomhed efter UVK taget initiativ til et o/p samarbejde?



Over halvdelen af virksomhederne har taget initiativ til et nyt offentligt-privat samarbejde. Det er fristende at tilskrive UVK denne succes, men et forbehold skal tages ved, at alle virksomheder forud for udviklingskontrakten havde offentlig-private samarbejdsrelationer. Tabellen viser i alt fald, at flertallet af virksomhederne fortsætter med o/p-samspil, og på den måde udnytter den opnåede erfaring fra UVK.

Alt i alt viser spørgeskemaundersøgelsen tegn på en vellykket erhvervsfremmeordning, der effektivt håndterer styringsdilemmaet mellem styrbarhed og fleksibilitet. UVK er en lukrativ og oplagt ordning for alle forsknings- og udviklingsorienterede virksomheder, som i langt de fleste tilfælde løfter virksomhederne i deres udvikling på både kort og lang sigt. Kontraktformen muliggør et legalt o/p-samspil, der ikke er direkte knyttet til institutionens drift, og sammen med institutionens blåstempling af det udviklede produkt er det med til at skabe et nyt marked for virksomheden. Kontraktformen og dets forpligtigelser medfører også muligheden for virksomhederne til at opnå nye kontakter og samarbejdspartnere, og det er et aspekt som mange af virksomhederne positivt fremhæver og har udnyttet.

Spørgeskemaundersøgelsens konklusioner bekræftes også i de følgende to casestudier af to særligt udvalgte UVK-projekter. Tilskuddet er en forudsætning for begge

casevirksomheders deltagelse såvel som for den deltagende offentlige institution. Det til trods for sandsynligheden for kommerciel gevinst.

12.7. Det første casestudie

Det første casestudie er et Udviklingsprojekt af neurale netværk på Glostrup amtssygehus. Kontrakten er mellem Amtssygehuset i Glostrup og virksomheden Medibase A/S fra Glostrup. Budgettet var på 8.066.400 kr., og tilskuddet har været på i alt 3.990.620 kr.

Projektets formål er udvikling af en dataanalyseenhed baseret på neurale netværk (matematisk statistisk edb-baseret behandling af store datamængder) med henblik på mønstergenkendelse af cellers egenskaber. Målet er at kunne aflæse flest mulige celleegenskaber på én gang. Det vil betyde øget viden inden for behandlingen af sklerose, AIDS og cancer, hvor forskningen i dag ved, hvad der betinger udbruddet, men ikke hvordan det enkelte sygdomsforløb bliver.

Initiativet og forslaget om at benytte Udviklingskontraktordningen (UVK) kom fra Medibase A/S, (Medibase) der tidligere har benyttet UVK. Projektideen er en udløber af en tidligere deltagelse i et forskningsprojekt under Eureka programmet og administreret af Erhvervsfremme Styrelsen. Medibases adgang og præsentation af projektideen er sket gennem det lægelige hierarki på sygehuset og qua, at Michael Peter Nielsen har været ansat på afdelingen som ph.d. studerende. På den led kan man sige, at de personlige kontakter og det, at Michael Peter Nielsen har været 'et kendt ansigt' har 'åbnet døren' for udviklingsprojektet.

12.7.1. Parternes motiver for at benytte Udviklingskontraktordningen

For Medibase er udviklingssamarbejde med hospitaler en forudsætning for virksomhedens eksistens. Medibase er en forsknings- og udviklingsbaseret iværksættervirksomhed, hvis forretningsgrundlag ifølge de to ejere er meget simpelt - de er som henholdsvis læge og datalog i stand til selv at få og se nye tekniske ideer, og samtidig er de i stand til at formidle denne viden til både læger og teknikere.

For hospitalet har projektet ikke været nødvendigt ud fra en driftsmæssig betragtning, og det vil ikke på kort sigt komme patienterne til gode. Men da sygehuset også har status af universitetshospital har det en forskningsforpligtigelse, og et sådant projekt er med til at drive hospitalet videre. Så afdelingens udgangspunkt og motiv har været forskningsbaseret. Skabelsen af et nyt produkt og industri har ikke spillet ind i overvejelserne.

I følge Medibase selv er årsagen til sygehusets deltagelse og projektansøgning, at Medibase har været i stand til at kombinere tre løsningstilbud for afdelingen og sygehuset:

- Videnskabelig løsning ved at kunne fremkomme med en prognose om, hvilken type sklerose der er tale om,
- Teknisk løsning så det bliver muligt at fremkomme med en videnskabelig og en patientløsning,
- og socioøkonomisk løsning både ud fra patientens synsvinkel men også for hospitalet.

Medibase fremlægger en økonomisk oversigt over samarbejdets perspektiver for hospitalets økonomi. Der er ikke midler i systemet til sådanne udviklingsarbejder og intet fra fonde, der primært støtter forskningsprojekter. Ved et offentligt-privat samarbejde bliver professoren i stand til at oprette attraktive klinikassistentstillinger for yngre læger og genbesætte de tomme lægestillinger.

12.7.2. Udviklingskontraktens resultater

Projektet har resulteret i udviklingen af edb 'værktøjer' til at løse bestemt designede problemstillinger. Det færdige resultat var ikke forudbestemt, da udgangspunktet ikke var et specifikt bestemt 'værktøj', men dataanalysen har været mere kompliceret end først antaget, så de oprindelige planer er blevet ændret undervejs i forhold til det praktisk mulige. Men begge parter er overbevist om, at det på lang sigt kan lade sig gøre, men databehandlingen skal ifølge FC 'raffineres yderligere, så det kan tunes ind på en given problemstilling'.

Medibase står her i efteråret 1999 over for kommercialiseringen i form af de første kliniske forsøg ved kørsler på modulet. Forsøget og kørslerne sker gennem Medibases samarbejdsaftale med den internationale virksomhed Becton Dickinson, som gennem brug af Medibases patent på kvalitetskontrollen betaler en royalty.

En afledt kommerciel gevinst af udviklingsprojektet har været, at en overlæge fra Århus Amtssygehus har henvendt sig til Medibase om såkaldt PET scanning. Henvendelsen er sket på baggrund af omtale internt i lægesystemet. Om projektet og samarbejdet kan der læses om på Århus Amts hjemmeside, (<http://www.auh.dk/akh/diverse/forsk/16prof.htm>), oktober 1999).

For hospitalet har en afledt effekt af projektet været en mere positiv holdning til o/p samspil. FC karakteriserer det som, 'at tidligere tiders skepsis er væk og afdelingen er anderledes indstillet. Det har konkret resulteret i, at afdelingen i andre projekter har kontaktet virksomheder for samarbejde'.

12.7.3. Tilskuddets betydning

For Medibase har tilskuddene under alle tre projekter været altafgørende for projekternes realisering og dermed virksomhedens eksistens og udvikling. Styrelsen har bevilliget tilskud på i alt ca. 8.74 mio. kr (1.08 mio. kr. + 3.990.620 kr.+3.672 mio.kr.). Derud over har tilskuddene været en forudsætning for at opnå bankkreditter og tiltrække andre investorer før projektets start og derved undgå at lide 'likviditetsdøden', som Medibase selv karakteriserede som: 'i de mange gange, hvor likviditetsspøgelset viste sig undervejs i projektet.....så var det rart at kunne henvise til, at der kommer penge fra styrelsen'.

Tilskuddet har været altafgørende for projektets realisering.' Ingen penge intet projekt' er FC's vurdering, da det er meget vanskeligt at rejse fondsmidler til et kommercielt projekt og allerhøjest til de indledende faser. Beløbets størrelse har været altafgørende for amtssygehuset. Tilskuddet har ikke frigjort egne ressourcer, men det har tilført ekstra ressourcer i form af personale og banet vej for eksterne fondsmidler til indkøb af reagensglas og indsamling af data. FC mener ikke et økonomisk motiv direkte har spillet ind, dertil har projektet kørt for kort tid. Men tilskuddet og projektet

har betydet, 'at meget af det praktiske ved forskningen har kørt nemmere' og det er FC's vurdering, 'at udviklingen går i den retning'.

Medibase finder ikke, at projektet skal være 100% finansieret ud fra en opfattelse om, 'at det skal gøre ondt også hos den offentlige part', for uden egenfinansiering er der ingen motivation og opbakning til projektet, og det bliver meget hurtigt et eksternt og privat projekt som ingen prioritet og opmærksomhed får. Medibase ved ikke, hvor det optimale niveau ligger, men deres synspunkt er, at jo større støtte, jo hurtigere udvikling og koncentration omkring projektet. Ved et lavere støtteniveau øges risikoen for udsættelse.

På sygehuset tror 1.reservelæge Finn Celleberg ikke på en ordning uden tilskud til både virksomheden og den offentlige institution, men indrømmer, at det kan afhænge af virksomhedens størrelse. 'Inden for medicinalforskningen er der tale om store virksomheder, der har pondus til at købe ideen, men for små virksomheder er det svært at rejse den nødvendige finansiering'. M.h.t. til privat betaling af institutionens udgifter finder FC royalties problematiske, hvis de udbetales til den enkelte forsker, da personlige kommercielle motiver forhindrer registeradgang og i øvrigt tab af respekt inden for forskningsverdenen. Men et royalty til afdelingen kan godt håndteres, og lovgivningen er også blevet ændret, så royaltyrettighederne tilhører afdelingen og ikke forskeren som tidligere.

12.7.4. Udviklingskontraktordningens betydning

Udviklingskontraktformen har for afdelingen betydet en ny og anderledes samarbejdsrelation end afdelingen har været vant til i forhold til gængse samarbejdsprojekter med medicinalindustrien. Ifølge FC er testning af medicin strengt kontrolleret for at give et signifikant resultat. I samarbejdet med Medibase har afdelingen i højere grad kunnet påvirke projektet gennem dialog. Medibase er kommet med en idé og plan, men kontrakten har givet afdelingen mulighed for at stille krav. FC finder, at der har været tale om fælles udvikling, hvor 'Medibase har ekspertisen, men vi har påvirket og påpeget, hvordan testningen kan ske'.

Udviklingsprojektet har konkret fungeret ved en løbende kontakt fra 1997 til 1999, hvor Medibases funktion har været at bryde datamængden ned, så det kan anvendes medicinsk. Afdelingens opgave har været at stille medicinske data til rådighed for Medibase og stille slutbrugerkrav. Udviklingsprojektet har foregået på afdelingens laboratorium. Projektet ville ikke kunne gennemføres uden brug af dette. Både fordi det giver adgang til datamængden (patienters blodprøver), og fordi projektet kræver et specielt laboratorium, som det afdelingen råder over. For at kunne arbejde med patienters blodprøver har Michael Peter Nielsen fra Medibase været ansat som konsulent. Udviklingskontrakten er formelt afsluttet, men projektet er fortsat og Medibase betaler i efteråret 1999 en laborants løn.

UVK synes meget relevant og tilpasset en virksomhed som Medibase, da den kombinerer produktudviklingskravet med markedsmæssig vurdering, hvilket også er Medibases udgangspunkt. Medibase finder, at det eksplicite krav i UVK har givet Medibase en øget markedsmæssig kompetence, men Medibase understreger, at kunsten ikke er at lave en 'desk research' undersøgelse om afsætningsmuligheder, men også at pege på og have de rigtige og gode internationalt førende virksomheder i hånden som samarbejdspartnere. Det mener Medibase har været altafgørende for at virksomheden som initiativtager, og i fællesskab med institutionerne, har kunnet komme igennem med alle deres 3 UVK projekter overfor EFS. Medibase er heller ikke blevet mødt med krav om dokumentation for indgået samarbejdsaftale ('letter of intent'), da Styrelsen i princippet ikke ved, hvilken virksomhed der får kontrakten og opgaven efter udbudsrunden.

12.7.5. Delkonklusion på det første casestudie

Casen viser, at uden Medibases kontakt og initiativ var projektet aldrig blevet realiseret. Som FC fra afdelingen formulerer det: '...ville ideen aldrig have slået os, og det hænger sammen med, at vi som læger ikke forstår den samlede datatalmængde'. Ud over Medibases initiativ skyldes projektets realisering også, at Medibase har været i stand til at udnytte og trække på en tværfaglig viden både internt i virksomheden men også eksternt til viden i andre faglige miljøer. For Medibase har eksterne samarbejdsrelationer på tværs af offentligt/privat grænsen hverken været ukendt eller en barriere at overvinde. Faktisk kan virksomheden karakteriseres som en

‘spin off’ virksomhed af det offentlige danske sygehusvæsen i og med, at den ene partner i virksomheden har været læge på Glostrup sygehus, og stadigvæk opretholder sine kontakter ved at deltage i konferencer m.v. Virksomhedens udvikling har været fuldstændig baseret på offentligt-privat samarbejde, og forud for dette projekt har det drejet sig om deltagelse i Eureka projekt og en udviklingskontrakt om strækkeleje. Eureka projektet betød, at Medibase opnåede en vis erfaringsopbygning mhb. på neurale netværk. En sidegevinst ved Eureka projektet, og som det skulle vise sig for Medibase - det væsentligste ved projektet - var det netværk af personer og kontakter, som Medibase fik etableret bl.a. til lektor Jan Larsen fra DTU fra Institut for Matematisk Modellering. Medibases egen vurdering er, at qua netværket og deres egen evne til at få og udvikle ideer, har det lykkedes virksomheden at sætte til dato tre vellykkede Udviklingskontraktprojekter i søen siden 1996.

Udviklingskontraktordningens og Styrelsens store tilskud er en meget betydningsfuld forklaringsfaktor til at forstå projektets realisering og virksomhedens lovende og ekspansive forløb. Der synes ingen tvivl hos de deltagende parter om, at projektet ikke ville været blevet realiseret uden Styrelsens tilskud. Men casen viser også, at et andet væsentligt perspektiv ved UVK er, at den skaber mulighed for at skabe kontakter og finde kommende samarbejdspartnere på tværs af offentlig/privat skellet. Sidst men ikke mindst viser casen også, at projektets realisering er båret igennem af en lille risikovillig iværksættervirksomhed drevet af to udviklingsorienterede personer med den rette faglige kompetence og især evnen til at udvikle fagligheden på tværs af fag discipliner. Medibase understreger dog også vigtigheden af at have de rigtige og dygtige internationalt førende virksomheder som samarbejdspartnere.

Opsummerende er casens 3 succesfaktorer (hovedkarakteristika):

- *At udviklingsprojektet har haft stor offentlig risikovillighed (tilskuddets størrelse)*
- *At Medibases tværfaglighed har udviklet projektideen*
- *Og er blevet støttet og muliggjort gennem virksomhedens personlige netværk og kontakter fra tidligere projekter.*

Det første casestudie viser, at tilskuddet er altafgørende for at realisere projektideen, men at projektideen også er blevet ‘projektmodnet’ og udviklet som en afledt effekt

af, at Medibase har deltaget i tidligere forsknings- og tilskudsprogrammer og derigennem opbygget et kontaktnet af samarbejdspartnere. Casestudiet fortæller også ganske klart, at både en risikovillig og stor offentlig støtte kan have en stor erhvervsøkonomisk effekt på længere sigt for et ganske unikt projekt, der er udviklet fra en tværfaglig projektide til at være et perspektivrigt forretningsområde med et sandsynligt stort og lovende markedsgrundlag.

Det næste kritiske casestudie er mere typisk og repræsentativ for UVK både, hvad angår virksomhedens og institutionens motiver for at deltage. Virksomheden Jenka A/S er en udviklingsorienteret mellemstor og etableret virksomhed med 18 ansatte, som typisk for mange små og mellemstore virksomheder foretager udviklingsarbejde ud fra eksisterende basisteknologi. Institutionen er Silkeborg Centralsygehus og nærmere bestemt Psykiatrisk afdeling under Århus amt, som ikke er nogen forskningsafdeling, men deltager i udviklingsprojektet med henblik på at få løst et akut driftsproblem. Netop det akutte driftsproblem synes centralt og et vigtigt erhvervspolitisk udgangspunkt for på længere sigt at fremme o/p-samspil uden tilskud. Forudsætningen for et frugtbart udviklingssamarbejde er, at det skal være vitalt og prioriteret af begge parter, og at denne interesse er åbenlys og gensidig anerkendt af begge parter.

12.8. Det andet casestudie – baggrund og motiver

Det andet casestudie er et Udviklingsprojekt af alarmanlæg på Silkeborg Centralsygehus. Kontrakten er mellem Silkeborg Centralsygehus og Jenka Electronic A/S fra Silkeborg. Budgettet var på 1.377.132 kr., og tilskuddet har været på i alt 638.441 kr.

Projektets formål er udvikling af et personbeskyttelsessystem til de ansatte på psykiatrisk afdeling. Den teknologiske udvikling gjorde det muligt i 1995 at påbegynde udviklingen af et nyt alarmkaldesystem direkte til personsøgerne, der vil kompensere for det tidligere systems svagheder og mangler. Det eksisterende system var udviklet og tilpasset ud fra et patientkaldesystem, men hverken effektivt eller pålideligt i forhold til behovet på en psykiatrisk afdeling. Personalealarmerne kunne ikke lokaliseres, så det kunne tage tid før nødvendig hjælp og assistance nåede frem.

Samtidig ringede alarmerne på afdelingen meget højt og øredøvende, og det kunne forværre en i forvejen meget anspændt og farlig situation mellem patient og plejer, og i øvrigt skabe det ængstelse og anspændthed blandt de andre patienter. Endelig sker der også tit fejlalarmer ligesom manglende udløsning af alarm skabte usikkerhed blandt plejepersonalet.

Initiativet og forslaget om at sygehuset skulle søge UVK, kom fra virksomheden Jenka Electronic A/S (Jenka), efter at de var blevet kontaktet af Silkeborg Centralsygehus (sygehuset) for at udbedre det eksisterende alarmkaldesystem på psykiatrisk afdeling. Fra Jenkas side gennemføres Udviklingsprojektet for at udvikle et nyt personsikringssystem tilpasset en brugergruppes behov. Direktør Kurt Holdgård (KH) begrundede Jenkas motiv for at indlede et udviklingssamarbejde med, at det er et gammelt ønske i virksomheden om at opnå en direkte slutbrugerkontakt. Jenka har ved salg gennem forhandlere ingen direkte slutbrugerkontakt.

Sygehusets hovedmotiv er at få erstattet det gamle personkaldesystem med et nyt og effektivt system, der optimerer sikkerheden for de ansatte. Alternativet er ifølge en afdelingssygeplejerske, at afdelingen vil opleve en medarbejderflugt, p.g.a. usikkerheden og faren for ens helbred ved et utilstrækkeligt alarmsystem.

12.8.1. Udviklingskontraktens resultater

Udviklingsprojektet lykkedes. Udviklingskontrakten resulterede i et nyt alarm- og kaldesystem.

For Jenka har projektet betydet, at virksomheden er blevet markedsførende inden for personalesikring i og med, at de har opbygget et nyt system. Overordnet har virksomheden opnået en videns- og kompetenceopbygning. Konkret har projektet betydet, at Jenka efterfølgende vandt en opgave for Middelfart Sygehus med at alarmsikre en ny og Danmarks største psykiatriske afdelingsenhed.

Samarbejdet er fortsat efter kontrakten og projektets udløb. Det betyder for Jenka, at sygehuset er et demonstrations- og referenceanlæg for interesserede købere og for

Jenkas produktudvikling mod, at Jenka til gengæld leverer gratis serviceeftersyn og produktudvikling af systemet.

12.8.2. Tilskuddets betydning

Både SC og KH karakteriserer tilskuddet som 'at det satte et stort skub i projektet', men begge er enige om, at udviklingsprojektet også har været 'dyrt' for begge parter, og som tidligere nævnt, dyrere end forventet for sygehuset. Tilskuddet har dog betydet, at det nye anlæg har været omkostningsneutralt for sygehuset forstået som, at det ikke har medført udgifter for sygehuset ud over de mange anvendte arbejdstimer. Ifølge SC har tilskuddet absolut været et minimumsbeløb og så gerne en 100% dækning af sygehusets udgifter. For Jenka har projektet 'også været dyrt' ifølge KH, da de betalte fakturaer har dækket ca. 30% af Jenkas omkostninger, men Jenka har været villig til at betale for den opnåede erfaring, da det har været et prioriteret udviklingsprojekt. Samtidig har projektet også været et udstillingsvindue for virksomheden og produktet, og derfor har Jenka også betragtet udgifterne som værende markedsføringsudgifter.

På spørgsmål om, hvorvidt projektet ville være blevet realiseret uden tilskud vurderer KH, at projektet ikke ville have samme slagkraft som uden kontrakten. KH ser heller ingen løsning, hvis Jenka ville og kunne betale for sygehusets udgifter, 'for så kan den instans vi præsenterer produktet for sige - jamen, det er en betalt opgave, og det sætter en begrænsning'. Med royalty betaling ryger sygehusets uafhængighed og dermed uvildighed, og dette forhold finder KH er en vigtig faktor ved den offentlige sektor.

Casen viser, at UVK er stærkt medvirkende til at have gennemført og etableret et o/p-samspil, som også er fortsat efter projektets udløb. Casen viser, at kontrakten forpligter og engagerer begge parter og finansielt muliggør projektet. Det er muligt, at dette projekt kunne være blevet realiseret ved et lavere tilskud eller måske endda uden UVKs mellemkomst og tilskud, men med den konsekvens, at projektførløbet ville vare længere og være mindre koncentreret. I sidste ende kunne det have øget risikoen for manglende programsucces i samme omfang, som det rent faktisk skete.

12.8.3. Udviklingskontraktordningens betydning

UVKs relevans fremgår tydeligt ved, at udviklingskontrakten resulterede i et nyt unikt kommercielt produkt og samtidig løste et akut og presserende personalesikkerhedsproblem på psykiatrisk afdeling på Silkeborg sygehus. UVKs design imødekommer begge parter motiver med projektet - at få udviklet et konkret anvendeligt personalealarmsystem.

Begge parter fremhæver UVKs store betydning. KH fremhæver 'at det skabte et engagement', og UVK giver den offentlige institution grønt lys for at være med, hvor det ellers kan være svært at komme igennem. I den sammenhæng vurderer KH, at det nok ville være lettere at etablere et samarbejde med et privat hospital. KH har oplevet, at de økonomiske fordele helst ikke skulle op i ansøgningen, men i stedet formuleres ud fra generelle vendinger om 'samfundets gavn'. KH synes, det er et problem, at man ikke kan sige lige ud, at kontrakten har økonomiske fordele for begge parter. Fra hospitalets side er den eneste indvending mod UVKs design, at hospitalet kunne risikere at spille tid på udviklingen af et unikt men dårligt produkt i forhold til eksisterende standardløsninger. (Dette har EFS administrativt forsøgt løst i programdesignet gennem kravet om dokumentation for produktets nyhedsværdi).

For begge parter har samarbejdet fungeret godt og tilfredsstillende, selvom begge parter er uvante med direkte offentligt/privat samarbejde. Der kan peges på flere forklaringsfaktorer, hvor den overordnede faktor er det faktum, at begge parter er interesserede og motiverede for samarbejdet og dets form. Jenka ønsker en slutbrugerkontakt, og sygehuset ønsker et nyt og bedre alarmanlæg end de eksisterende på markedet for at fastholde personalet gennem mere trygge arbejdsbetingelser.

For Jenka har samarbejdsrelationen betydet etableringen af en ny relation om funktionalitet med slutbrugeren fremfor den traditionelle produktorientering, hvor KH karakteriserer resultatet af samarbejdsrelationen som 'at medarbejderne har lært at formulere sig i krav. Det har de aldrig gjort før'. Brugergruppen har været en vigtig organisatorisk faktor, hvor de ansatte, der ville, kunne være med til at deltage. En afdelingssygeplejerske fortæller, at det har været en meget positiv oplevelse at være med 'også for én selv'. Hun giver udtryk for '(at) nu føler vi, at det er vores produkt,

og vi kan fortælle nye medarbejdere om det som et plus ved at være ansat her'. Samtidig var hun overrasket over forløbet, udfaldet med brugergruppen, og at de kunne komme igennem med deres brugerkrav. Hun var ikke optimistisk på forhånd, da hun havde forventet en styring i form af 'det og det har I behov for, som hun fortæller : 'normalt er det sådan, at arkitekterne og håndværkerne vinder kampen'. Hos Jenka finder KH, at brugergruppen har været med til at få placeret et engagement inden for den offentlige sektor, da der traditionelt findes en skepsis over for offentligt-privat samarbejde, og hvad motivet er - er det penge eller besparelser?'.

Projektet varede ca. 1 år længere end planlagt, hvilket primært skyldtes EU bekendtgørelsen (direktiv) krav om udbud af offentlige indkøb af tjenesteydelser. KH finder licitationskravet akavet i forhold til udviklingsprojekter, fordi det var meget svært at finde andre interesserede virksomheder til at byde på opgaven. For som KH formulerede problemet: 'hvordan få nogen til at byde på noget de ikke ved, hvad er'. KH efterlyste svar på, hvorfor der skal være tre tilbudsgivere på en sådan opgave. Det har været svært at finde to andre licitationsdeltagere.

12.8.4. Delkonklusion på Silkeborgcasen

Casen viser, at grobunden for et frugtbart o/p-samspil er *gensidighed*. Begge parter skal være motiverede og have klare mål for at indgå en udviklingskontrakt. For institutionen er det, som casen viser, at udviklingskontrakten løser et problem i forbindelse med institutionens drift. Løsning af et akut problem giver afdelingens og hospitalledelsens opbakning til projektet. Tilskuddets betydning har været at gøre projektet 'udgiftsneutral' for sygehuset, da sygehuset ikke kan finansiere de direkte udgifter ud over, at de har lagt mange interne timer i projektet. Kontraktens betydning har i høj grad været at gøre det legitimt for de involverede at bruge tid på udviklingsarbejdet i brugergruppen. Kontraktens medfinansiering har været vigtig for at kunne gennemføre projektet, men tilskuddet har blot dækket en mindre del af projektets samlede omkostninger.

Det fælles gensidige behov for udviklingsarbejdet synes også at være forudsætningen for det personlige og personalemæssige engagement i samarbejdet, som der skal til for at imødekomme og overkomme de mange problemer, der opstår i samarbejdet. Bl.a. EU licitationskravet opleves som meget omfattende og mere krævende end forventet.

Gensidigheden i Silkeborgcasen kommer konkret til udtryk ved, at psykiatrisk afdeling ikke oplever, at de markedsfører et produkt, men i stedet giver udtryk for, at de gerne viser produktet frem for andre psykiatriske afdelinger i ind- og udland.

En anden stærkt medvirkende faktor for projektets succesfulde realisering har været *brugergruppen*. Brugergruppen har været et forum for ligeværdigt samarbejde, hvor de ansatte på afdelingen oplevede det som legitimt at stille krav, og hvor der blev lyttet til dem i modsætning til tidligere erfaringer.

Endelig har projektets realisering været betinget af *ny basisteknologi*, som muliggjorde, at Jenka kunne realisere deres længe nærede ønske om et nyt og mobilt alarmsystem.

Opsummerende er casens 3 succesfaktorer (hovedkarakteristika):

- *At et gensidigt behov har båret udviklingsprojektet igennem*
- *At brugergruppen formidlede personalegruppens ekspertise og erfaring*
- *At ny basisteknologi var en forudsætning for udviklingsarbejdet.*

Silkeborgcasen illustrerer ganske klart, at kernen for et succesfuldt og længerevarende o/p-samspil er gensidigheden om udvikling og løsning af et akut driftsproblem for institutionen. I den første case var der også tale om en gensidighed, men det var en gensidighed, der alene var forankret i hospitalets forskningsforpligtigelse, og ikke direkte eller på kort sigt berørte dets primære driftsopgaver. Udviklingen af det mobile alarmkaldeanlæg på Silkeborg Sygehus er noget, som direkte indgår til at løse og udføre afdelingens primære driftsopgave – omsorg og pleje af psykisk syge patienter. Er en så fundamental gensidighed til stede, synes UVK at rumme et stort potentiale for realisering af den offentlige efterspørgsel som erhvervspolitisk rammebetingelse og samtidig være yderst relevant for både institutionen og virksomheden. Virksomhedstilskuddet kan ikke helt udelades, hvis o/p-samspil skal erhvervspolitisk effektivt fremmes og udbredes, men især Silkeborg casen viste, at det erhvervspolitiske dilemma godt kan håndteres på anden vis end det gøres i dag med at medfinansiere begge parter med op til 80% af de budgetterede omkostninger.

12.8.6. Delkonklusion på tilskudsbaseret kontakt styring

Analysens konklusion er, at tilskudsbaseret kontaktstyring er et erhvervsfremme instrument, der effektivt og afbalanceret håndterer det erhvervspolitiske styringsdilemma mellem styring og fleksibilitet. Ordningen er på samme tid både styrbar og fleksibel. Ordningen er styrbar ved at forpligtige parterne gensidigt til i fællesskab at opnå begges behov som er henholdsvis at styrke institutionens drift og virksomhedens forretningsgrundlag. UVK kræver også et nyt og mere forpligtende o/p-samspil af virksomhederne, men især casestudierne viser, hvordan forpligtigelserne er så fleksible, at de også kan udnyttes, til enten at oparbejde et netværk af kontakter og mulige samarbejdsrelationer, eller til at bruge udviklingsprojektet og institutionen som demonstrationsprojekt og blåstempling af produktet.

Undersøgelsen af UVK bekræfter virksomhedstilskuddets relevans om end der er plads for et noget lavere støtteniveau end det nuværende på op til 80% af virksomhedernes omkostninger. Tilskuddet medvirker til at overvinde virksomhedernes skepsis og de faktiske besværligheder med at etablere et forpligtende o/p udviklingsarbejde. Det til trods for, at de fleste projekter under ordningen lykkes, og virksomhederne opnår stor erfaring, der for over halvdelen af virksomhederne har resulteret i et nyt o/p udviklingssamarbejde uden offentligt tilskud. Erhvervspolitikken institutionelle forandring som erhvervsfremme er dermed i høj grad baseret på tilskudselementet for at opnå en øget offentlig-privat samspilskontakt.

Kapitel 13. Dialoggruppen 'offentligt-privat samspil'

Resume: Casestudiet viser en åben dialog, hvor der er fri adgang og 'samtale' forstået som en aktiv forholden sig til andres argumenter, men samtalen er også lukket ved, at de synspunkter og forslag som EM imødekommer og viderefører er i overensstemmelse med Erhvervsministeriets ønske om strategisk udlicitering. Set i det lys har dialoggruppen fungeret på præmisser af 'overtalelsesbaseret samtale'.

13.1. Dialoggruppen – accept af dagsordenen

I oktober 1995 afholdes det første møde i dialoggruppen 'offentlig-privat samspil' under miljø- og energiområdet, og dialogrunden slutter med det tolvte og sidste møde i marts 1997. Temaet i dialoggruppen blev hurtigt miljøområdet og i mindre grad energiområdet. Årsagen til det forklarer en af deltagerne med: 'at energi er mere en forsyningsvirksomhed end et ressourceområde'. Deltagerne i dialoggruppen kommer især fra ministerier og virksomheder. Følgende personer og organisationer deltager i det første møde i dialoggruppen:

Birgit Kjølby, Erhvervsministeriet (formand)

Kjeld Rasmussen, A/S Marius Pedersen

Peter Ellegård, Per Arsleff A/S

Gert Ahd, Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI)

Jens Frendrup, Green City Denmark

Svend Krarup, I.Kürger

Susanne Veltzé, Dakofa

Kenneth Christensen, FLS Miljø

Jan Kvist, Ernest & Young

Jens Chr. Jensen, Volund Ecology A/S

Tage Dræbye, Dræbye Rådgivning og Projektledelse

Kirsten Henriksen, R98

Peter H. Schårup, Miljøstyrelsen

Michael Fibiger, Konkurrencerådet

Kim Sparlund, Erhvervsministeriet

Mette Kåe Hansen, Erhvervsministeriet (ref.)

Fraværende:

Jens Kampmann, Miljøudvikling A/S

Henrik Lilja, Håndværksrådet

Repræsentanterne fra ministerier og erhvervsorganisationer er ikke gennemgående deltagere i modsætning til de private eksterne aktører, der deltager personligt. Politisk centrale aktører som Dansk Industri (DI) og Kommunerne Landsforening (KL) er fraværende. DI deltog i seminaret i februar 1994 'men har ikke holdt sig til' som en repræsentant fra EM formulerer det, men en af virksomhedsdeltagerne er også bestyrelsesmedlem i DI, så DI er uformelt set alligevel repræsenteret. Kommunerne, der oftest er den udførende part inden for affalds-, kloak og spildevandsrensning er ikke inviteret, men undervejs i dialogen bliver det diskuteret, hvornår og hvordan KL skal have mulighed for at kommentere på temaet. En enkelt deltager foreslår det bør være i forbindelse med afslutningen (Mødereferatet fra det 8. møde under punktet 'orientering, det videre arbejde'). EM beslutter sig for at invitere enkelte kommuner, Odense og Holbæk kommune, der har konkrete erfaringer med 'offentlig-privat samspil' inden for miljø og energiområdet. DI og KL derimod inviteres ikke med ud fra den opfattelse i dialoggruppen, at begge parter ville være passive og modstræbende. En erhvervsforeningsrepræsentant karakteriserer kommunernes forventede holdning til offentligt-privat samspil 'som en omgang vasken hænder':

'Man kan altid bede Kommunernes Landsforening eller Amtsrådsforeningen at være med i forhold om kommunal- eller amtskommunal sektoren i Danmark og det første de siger, når de kommer ind ad døren er 'vi vil gerne deltage, og vi er meget åbne og vi kender synspunkterne og vi skal nok føre det videre, men vi kan ikke forpligte nogen til noget som helst'. Så de starter altid med at vaske hænderne godt og grundigt'.

En anden af deltagerne forklarer fraværet af KL med en grundlæggende politisk forskel mellem EM og KL på miljøområdet:

'...Erhvervsministeriet sætter dialoggruppen i gang, og de vil gerne have lavet erhvervspolitik på teknik- og miljøområdet. Det sker ud fra en erhvervspolitisk tankegang, om at Danmark er foran på miljøområdet, og kan lave nogle rigtig gode offentlige løsninger, så vi kan sælge dem til udlandet. Den tanke er jo rigtig set ud fra et erhvervspolitisk synspunkt. Ser du den ud fra det kommunale synspunkt....så vil jeg tænke på en anden måde..... og ville kaste mig over et andet område end teknik og miljø, hvis jeg var kommunal leder.....Det kommer fra mit kendskab til kommuner og min egen forståelse af hvad strategi er. Hvis du tegner sådan en kommunal budgetlagkage her, så kan du sige at du har din kommunale bestyrelse og din kommunale ledelse inde i midten der. I budgetlagkagen vil du finde at fem til syv procent af kommunens økonomi, det er teknik og miljø. Altså kort sagt – næsten et uinteressant tal. Fordi du ligger her med 30 til 40% af ældreområdet, lidt mindre af daginstitution- og skoleområdet. Det kan variere fra kommune til kommune. Her stiger antallet af ældre, her stiger antallet af børn, så på alle dine store områder er du truet af demografi. Demografien betyder næsten ikke noget på teknik- og miljøområdet, som

i forvejen er økonomisk lille. Du kan godt se hvor mange procent, du skal spare på teknik og miljø for at få skrabt penge nok sammen til at udfylde den demografiske efterspørgsel på de andre felter. Det man økonomisk har gjort i mange år det var, at hver gang, der var problemer, så snupede man lidt penge i teknik og miljø, og gav til lidt af de andre områder. Så teknik- og miljøkassen den er ret tom efterhånden. Og hvis du går ud i amter og kommuner, så får de alle afløbsvandet til at løbe nogenlunde'.

I forhold til Erhvervsministeriets syn på miljøområdet, som en 'kritisk rammebetingelse' for virksomhedernes vækst og udvikling har kommunerne en mere pragmatisk tilgang til miljøområdet – det er ikke et problem for kommunerne, da det ikke koster meget, og der er sjældent politiske kriser på området.

Fraværet og udelukkelsen af politisk kritiske deltagere i dialogen om 'offentligt-privat samspil' betyder ikke, at alle deltagerne dermed er politisk enige på forhånd eller enighed er et mål for dialoggruppen. For mange af de private deltagere er målet med dialoggruppen, at den skal arbejde konkret med ressourceområdeanalyserne, (se kapitel 13.3.). Hos en af erhvervsorganisationsrepræsentanterne er målet dog lige det modsatte - 'at få ressourceområdetankegangen væk og drage nytte af de erfaringer man gør sig andre steder'. Erhvervsorganisationen finder ressourceområdeanalyserne for 'udflydende' og 'institutionelle' og uden overvejelser om teknologiens muligheder for at løse problemer og være et potentiale for virksomhederne. En anden repræsentant fra samme erhvervsorganisation fremfører kritikken som 'at når vægten lægges på rammebetingelser bliver diskursen indholdstom'. I stedet ser de gerne brugen af tilskudsinstrumentet genindført i erhvervspolitikken.

Udgangspunktet for deltagerne i dialoggruppen kan derfor være vidt forskelligt, men fælles for alle er en accept af den politiske dagsorden. Dertil kommer også, at der er en stærk tendens til konsensus i dialogen, som en af deltagerne ser det:

'...Et eller andet sted kørte der en dagsorden om hvordan man skulle formulere sig. Og så kan man selvfølgelig godt registrere enkelte synspunkter, men det vil altid være sådan, at når man er en gruppe der mødes over tid, så prøver man, at nå en eller anden form for konsensus. Nej, så det er ikke nogen pligt at nå til enighed, men alligevel er der jo sådan en tendens. Man kan sige at referenten summerer på tværs'.

Mødereferaternes karakter med at opsummere enighed snarere end at være et egentligt møde- og beslutningsreferat fremgår også af, at der i referaterne sjældent er forslag eller beslutninger, men mest detail kommentarer eller anbefalinger til oplæg,

diskussioner og enkelte præciseringer til skriftlige oplæg. Alle deltagere synes således bevidste om den politiske kontekst og mulighederne med dialogen, hvorfor der ikke fremføres politiske standpunkter om den politisk kontekst. Dialoggruppen fungerer som vidensinput til EM, og inden for den ramme har virksomhederne og de eksterne aktører muligheder for at påvirke dialogen. En embedsmand fra EM udtrykker konteksten og styringen af dialogen på følgende vis:

‘Derfor kan man sige, at når du før spurgte om vi havde en dagsorden, så kan vi sige, at vi havde en dagsorden om, at vi gerne ville udvikle det offentlige og private samspil, og vi fandt nogen som var enige i, at det kunne være en spændende idé. Så inden for den ramme der hedder at tænke nyt inden for offentligt/privat samspil, der var så forskellige muligheder’.

Dialoggruppens sammensætning vidner om, at alle med viden og interesse for offentligt-privat samspil på området er repræsenteret. Inden for miljøbranchen synes ingen glemt og alle med interesse har holdt sig til. Som en af deltagerne udtrykker det: ‘det er en lille branche, hvor alle kender hinanden’. Den fælles accept af de politiske betingelser for dialoggruppen er ikke ensbetydende med, at der er enighed blandt deltagerne om, hvordan offentligt-privat samspil på miljøområdet skal realiseres. Uenighederne kommer til udtryk i de mere ‘tekniske’ diskussioner om modeller for offentligt-privat samspil og tager udgangspunkt i ressourceområdeanalysen.

13.2. Ressourceområdeanalysen for miljø og energi

Ressourceområdeanalysen ‘Miljø/Energi - en erhvervsøkonomisk analyse’, (Erhvervsfremme Styrelsen, 1994b) er den primære kilde til at forstå rammerne for dialoggruppens diskussioner og dialog om danske virksomheders internationalisering inden for miljø og energi området¹⁰⁴. Relationen mellem strategisk udlicitering og virksomhedernes internationalisering i relation til barrierer på området bliver det overordnede omdrejningspunkt for dialoggruppens mere tekniske dialog inden for hver af delsektorerne.

¹⁰⁴ Jf. også ‘Miljø og erhvervsudvikling - et debatoplæg udarbejdet af Peter Munk Christiansen’ (Erhvervsfremme Styrelsen, 1994c). Notatet fokuserer på de samfunds- og virksomhedsøkonomiske omkostninger og gevinster ved miljøregulering.

Ressourceområdeanalysen udtrykker den erhvervspolitiske kongstanke i 1990'erne om den offentlige regulering som rammebetingelser for virksomhedernes vækst og udvikling. I analysens perspektiv hedder det:

‘Det længere perspektiv i miljø- og energipolitikken giver virksomhederne mulighed for selv at udvikle deres kompetencer i relation til de fremtidige krav på miljø/energiområdet. Indkøbene af produkter, rådgivning og systemer rummer samtidig en meget kraftig påvirkningsmulighed for erhvervsudviklingen. Det er derfor vigtigt at kvalificere køberne af miljø/energi-ydelser til at kunne varetage denne rolle bedst muligt (Erhvervsfremme Styrelsen, 1994b:15).

Senere i analysen præsenteres følgende virkemidler i en ‘Kunde 2004’ strategi:

- Gennem en kvalificering af køberne skal hjemmemarkedets efterspørgsel gøres til en central drivkraft i udviklingen af virksomhedernes internationale konkurrenceevne.
- Gennem udviklingskontrakter skal de danske virksomheders og samarbejdende danske virksomheders muligheder for at opnå internationale leverancer forbedres.
- Strategisk udlicitering af driftopgaver skal skabe nye kompetencer i de private virksomheder.
- Demonstrationsanlæg skal bevidst anvendes til fremme af de danske leverancer.

Det er inden for disse tilsyneladende sammenfaldende virkemidler, at der opstår uenighed i dialoggruppen om strategien for ’offentligt-privat samspil’, som er den samlede betegnelse for forskellige opgavefordelinger mellem det offentlige og private. Overordnet er der en forskel mellem *en internationaliserings-* og *en eksportorienteret strategi*, hvor internationaliseringsstrategien forudsætter en reorganisering af hjemmemarkedet gennem kvalificeret efterspørgsel, udviklingskontraktordningen og ikke mindst strategisk udlicitering, mens eksportstrategien baseres på offentligt støttede demonstrationsanlæg.

Strategisk udlicitering indbefatter, at målet med udliciteringen ikke blot er at opnå den bedste og billigste opgaveløsning, som i sædvanlig udlicitering, men at flytte kompetencer fra den offentlige sektor og over i den private sektor med henblik på en kommerciel udnyttelse. For at fremme denne udvikling er det vigtigt at udliciteringer

kommer til at omfatte sammenhængende, brede områder og systemer, som f.eks. kloaknet og rensningsanlæg, affaldsindsamling og -behandling. Herover for skal demonstrationsanlæg- og referenceanlæg understøtte virksomhedernes internationalisering gennem statslige støttemuligheder' (ibid.:175-178). Forskellen i de to strategier kan derfor også ses som en forskel i opfattelser af formålet med offentligt-privat samspil. I den første strategi indebærer udlicitering en forandring i den eksisterende offentlig-private opgavefordeling, mens i den anden strategi skal de eksisterende grænser i opgavefordelingen bevares og opretholdes gennem brugen af tilskud (jf. kapitel 12.4 og 12.7).

Ressourceområdeanalysens samlede konklusion er, at ressourceområdets potentialer for vækst og internationalisering kun kan udnyttes og videreudvikles, hvis en række barrierer overvindes (ibid.:12). Uanset rapportens vægt på internationaliseringsstrategien er deltagerne enige om, at der er 'knaster' i offentlig-privat samspillet inden for miljøsektoren, som det formuleres i mødereferatet fra det første og konstituerende møde for dialogprocessen. For mange af deltagerne er formålet med deltagelsen i dialoggruppen netop at overvinde disse barrierer gennem et saglig, konstruktivt oplysningsarbejde, hvor løsningsforslag til konkrete problemstillinger vil bane vejen for offentligt-privat samspil. En af deltagerne begrundet sin deltagelse på følgende vis:

'Den enkelte kommune og dens beslutningsproces er en barriere for resultaterne af det her arbejde. De har en frygt for at blive prøvekud i noget nyt. Det har vi alle været enige om var barrieren. Derfor har vi også alle sammen samarbejdet om, at finde ud af, hvordan vi får nedbrudt de barrierer i den ene, den anden eller tredje kommune og på enten vandområdet, spildevandsområdet, affaldsområdet, biogasområdet, alternativ energi eller hvad det nu kunne være, så man kommer i gang med nogle af de her øvelser? Og får det demonstreret i praksis'.

Vægten på det konkrete blev også rammen for dialoggruppens arbejde.

13.3. Dialogens arbejdsform og output

Det første møde i dialoggruppen fastlægger rammerne og strukturen for dialogforløbet. I mødereferatet hedder det om formålet og arbejdsformen:

‘Formål: Gruppen var enig om, at målsætningen for arbejdet er at opstille konkrete anbefalinger og forslag til initiativer, der kan fremme offentligt/privat samspil og dermed medvirke til at skabe et velfungerende hjemmemarked, som også fremmer sektorens internationalisering og internationale konkurrenceevne. *Struktur og arbejdsform:* For at kunne arbejde konkret fandt gruppen, at det er vigtigt at identificere de konkrete problemer og behov, der er ift. offentligt/ privat samspil i sektoren, og derefter opstille konkrete løsningsforslag, -modeller og anbefalinger (1.mødereferat, min fremhævning).

På det første møde besluttes det også, at arbejdsformen på de efterfølgende møder skal være ved oplæg fra de enkelte medlemmer og inden for delsektorerne (vand, fast stof, luft og energi) og aktivitetsområderne (anlæg, transport, drift). Ud fra de enkelte aktivitetsområder i delsektorerne opstilles ‘knaster’ i forhold til øget offentligt/privat samspil. Arbejdet blev opdelt i 4 faser:

- identifikation af problemer og behov,
- oplæg til forslag til anbefalinger og initiativer,
- oplæggene og forslagene drøftes med relevante parter uden for gruppen og
- til sidst afrapportering og gruppens anbefalinger forelægges ministeren.

Dialoggruppens vægt på konkrete problemstillinger i arbejdsformen støttes af EM, der fungerer som sekretariat for dialoggruppen. En embedsmand fra EM genkalder forløbet på følgende måde:

‘Vi fungerede som sekretariat og påtog os opgaven med at strukturere arbejdet og sætte nogle dagsordener. Men lagde i øvrigt meget op til ‘hvad medlemmerne sagde på det første møde?’, altså vi lavede et diskussionsoplæg og satte nogle temaer på dagsordenen, og så lyttede vi og sagde at det var en åben dagsorden. Så vidt jeg husker omkring den her gruppe var deltagerne ude fra meget aktive. De var sådan set med til at strukturere de første fem-seks møder, fordi vi blev enige om, at det var vigtigt, at gå igennem de enkelte områder’.

Medlemmernes ønske om konkrete oplæg imødekommes af EM, hvor holdningen også er, at det er de eksterne deltagere som er eksperterne, mens embedsværket skal forstå de tekniske problemstillinger:

‘...de meldte klart ud, at de gerne ville bruge tid på at diskutere de enkelte områder. Fordi det var noget der krævede tid, hvis vi skulle arbejde på denne måde. Det krævede, at der var nogen, der var aktive. Fordi vi var jo ikke eksperter på de enkelte områder, så deltagerne i gruppen kom med oplæg, og skrev noget, så vi kunne forstå, hvad problemerne var. Så det valgte de altså at gøre. Det var meget flot synes jeg’.

Afrapporteringen af oplæggene og dialoggruppens diskussioner og anbefalinger er ikke noget der fastlægges på det første møde men udvikles undervejs. I EM er holdningen, at deltagerne i alle dialoggrupper skal kunne se et resultat af dialogen, hvorfor dialoggruppernes diskussioner og anbefalinger blev offentliggjort (Erhvervsministeriet 1997). Derudover blev der i de enkelte dialoggrupper udarbejdet særskilte rapporter og analyser efter behov og vurdering. I dialoggruppen 'offentligt-privat samspil' blev der udarbejdet to rapporter. Henholdsvis en forslagsrapport fra gruppens arbejde: 'Dialog med Miljø/Energi - Forslagsrapport' (Erhvervsministeriet, 1997c) og en konsulentrapport: 'Dialog med Miljø/Energi – baggrundsanalyse - offentlige-private selskaber på miljøområdet' (Erhvervsministeriet, 1997d).

Forslagsrapporten er en afrapportering af dialoggruppens arbejde og oplæg. Rapporten konkluderer overordnet: '...at holdninger, kultur og tradition udgør de væsentligste barrierer for øget o/p samspil' og anbefaler en procesorienteret tilgang til at nedbryde de kulturelle barrierer, (Erhvervsministeriet, 1997c:12).

Konsulentrapporten kommer på banen på det fjerde møde under punktet: 'Drøftelse af oplæg om rammer for fælles selskabsdannelse'. Formålet er en analyse af eventuelle formelle juridiske barrierer inden for miljø og energiområdet. Forslaget kommer fra EM, som flere fra Arbejdsgruppen ikke ser et behov for, men som de accepterer. I EM lægges der heller ikke skjul på, at det er en analyse, som de har kørt, da de i sidste ende har ansvaret for analysens form og konklusioner. Et forhold som ikke kan overdrages til dialoggruppen, selvom de er blevet hørt.

Det forhold, at der er to rapporter, som henholdsvis EM og Arbejdsgruppen står for, fremhæves også af en af deltagerne:

'Der kører to dagsordener. Den ene dagsorden er, at ministeriet af uransagelige grunde vil have en eller anden juridisk rapport udarbejdet omkring rammerne for offentlige/private selskaber. De ser den vigtigste problemstilling i at få afprøvet rammerne for lovgivningen, der netop var vedtaget. Hvad er grænserne for den? Det er helt klart mit indtryk, at de ville bruge dialoggruppen til at få markedsført deres rapport, som de i øvrigt havde bestilt uden om dialoggruppen. Dialoggruppen så den godt nok og kommenterede på den, men den kørte i et meget tæt samspil mellem ministeriets embedsmænd og de pågældende juridiske eksperter. De var inde og holde nogle oplæg, men det var sådan proforma. Det var i og for sig ikke det der interesserede dialoggruppen. Så kørte der samtidig en dagsorden der gik ud på at få en masse oplæg fra interessenterne udefra'.

EM vil på den ene side have en rapport om de juridiske barrierer på området, og på den anden side er gruppen af erhvervsledere mere optaget af at afprøve konkrete og nye offentlige-private samspilsformer. En anden deltager er dog ikke uenig i behovet for en baggrundsanalyse, men finder ikke at den udarbejdede analyse har taget højde for de kommunale økonomiske aspekter.

'Det er forholdet mellem brugerbetalte områder, det som man betaler over sin ejendomsskattebillet, og så det der bliver opkrævet i kommuneskatten, hvor man fra kommunal side finansierer sociale områder – og specielt i Københavner Kommunerne – ved at opkræve en for stor spildevandsafgift og for stor en affaldsafgift. Det gør, at kommunerne oparbejder en stor gæld til forsyningsselskaberne og har store økonomiske problemer med at afdrage fra den ene kasse til den anden. Det hele er jo ikke internt kommunalt økonomisk, og det gør at man ikke kan sidde og privatisere en del af det, som man har taget store lån i'.

En tredje deltager nedtoner forskellen mellem de to rapporter og ser baggrundsrapporten primært som en teknisk mulighed for EM til at få skabt et synligt output, der kan dokumenteres, men han påpeger også, at for de erfarne deltagere kunne man ligeså godt springe det punkt over og gå direkte til løsningsmodellerne:

'Der kan være en begrundelse for baggrundsrapporten, og det er, at det er teknisk muligt at lave en analyse af de juridiske barrierer. Det er vanskeligere at lave en udredning af de sociologiske, sociale eller kulturelle barrierer. Dermed ikke sagt at det ikke kan være relevant at gøre det sidste, men jeg tror nok, fordi de kulturelle barrierer blev diskuteret tit, at der var megen viden i gruppen om, hvad de kulturelle barrierer var, og derfor kunne man godt, hvis man var en rationel person, direkte foreslå nogle løsninger i stedet for at lave en analyse først og så pege på nogle løsninger. Nogle af de løsninger der blev foreslået blev også implementeret, det var at lave demonstrationsprojekter. Altså vise, at det her kan lade sig gøre'.

Citatet fortæller, at der er en forskel i opfattelsen af barrierer, og at de eksterne deltagere rent faktisk kommer igennem med nogle af deres forslag, og på den måde får indflydelse på dialogen. De næste to kapitler handler om indflydelse gennem overtalelsesbaseret dialog og starter med, hvordan de forskellige deltagere ønsker at overvinde de politiske barrierer.

13.4. Erhvervspolitik – med eller uden penge

På det taktiske plan handler forskellen mellem EM og de øvrige deltagere om, at EM ønsker at skabe rammebetingelser og specifikt offentligt-privat samspil gennem

regulering, mens deltagerne ønsker erhvervsfremme gennem konkrete demonstrationsprojekter. For en af deltagerne handler forskellen om, hvorvidt erhvervspolitikken må koste penge i diskussionen om demonstrationsprojekter:

'Det er mit klare indtryk, at det ikke var noget som ministeriet havde lagt på banen, men at arbejdsgruppen havde gjort opmærksom på de forskellige instrumenter. Arbejdsgruppen var meget optaget af den anden dagsorden om, at erhvervspolitik koster penge. Man smider ikke bare penge ud til ingenting. Der kan du sige at der var arbejdsgruppen måske ikke på ideologisk linie med den linie som ministeriet havde og har..... Nemlig at det skal kunne lade sig gøre at føre erhvervspolitik på et sæt af rammevilkår og gennem regulering – juridisk regulering. Men at erhvervspolitik ikke må koste penge, det er en forståelse som Erhvervsministeriet har udviklet sammen med Finansministeriet, at alt det der med subsidier, det er sådan noget med finansiell dødvægt. Det ville komme alligevel hvis det var levedygtigt – formentligt'.

En anden af deltagerne giver også udtryk for forskelligheden mellem at sætte noget konkret i gang og diskutere rammer:

'Det var sådan helt konkret. Det var en meget praktisk orienteret synsvinkel, som vi i hvert fald gik ind med, og som hovedparten af gruppen gik ind med. Som simpelthen gik ud på at 'nu må vi sætte noget konkret i gang, og sætte nogle midler af til det her. Erhvervsministeriet kan ikke bare diskutere rammer, for det flytter ingen ting'. Det var helt klart det, man kan høre hele vejen rundt'.

Bag holdningen til at etablere konkrete projekter ligger der en fælles opfattelse hos mange af deltagerne, at barriererne til offentligt-privat samspil er kulturelle eller psykologiske, men at de kan overvindes gennem oplysning og 'det gode eksempels magt'. Deltagerne udtrykker på forskellig vis, at debatten om offentligt-privat samspil i midten af 1990'erne var meget ideologiseret, følelsesladet og ikke mindst var det internt i Socialdemokratiet, hvor forskellige fraktioner og 'bander' opstod omkring spørgsmålet.

For en af deltagerne er dialoggruppen 'en måde at skabe politik under praktiske eksempler ved så at sige at få tingene ned på jorden'. En praksisorienteret politik der ikke ses knyttet an til partipolitik. For denne deltager handler det ikke om 'at offentlige opgaver for en hver pris skal løses privat', men om at lave en praktisk arbejdsdeling, hvor man samarbejder om tingene og udnytter hinanden i gråzonen'.

En anden deltager ser muligheden ved demonstrationsprojekter som at få skabt en 'ketchup' flaske effekt ude i kommunerne – når udliciteringen først kommer, så kommer det meget hurtigt:

'Det er jo lige præcis det der er humlen i det hele, det er forskellen på den rationelle logik og den politiske måde at tænke på. Fordi der er masser af offentlig/private projekter, som du kan lave fordel/ulempe vurderinger på. Og du kan lave økonomiske, strategiske vurderinger på det, og de falder næsten altid ud til det offentlige/private samspils fordel til forskel fra, at man skal fortsætte rent i offentlig regi. Altså den rationelle tankegang leder næsten altid til, at der er fordele ved det her, men der er meget store politiske barrierer. Derfor er vi også mange der tror, at vi har fat i sådan en ketchupflaske effekt her. For det rationelle tilsiger at der er fordele, men vi kan ikke få det i gang på grund af politisk negativisme. Når der så er nogle skoleprojekter eller demo projekter der viser, at det kan lade sig gøre. Jamen, så vil alle kopiere det. Det synes jeg fortællende i kommunerne viser. At kommuner er ret gode til at kopiere hinanden, når først der er noget der er ved at være moderne..... Og da det ligesom begynder at slå igennem, så slår det altså meget kraftigt igennem. Så sker der det, at de kommuner der ikke har gjort det, de skal argumentere for hvorfor de ikke vil gøre det. De skal ikke mere argumentere for, hvorfor de vil gøre det, de skal argumentere for, hvorfor de ikke vil gøre det'.

Så hensigten med konkrete demonstrationsprojekter er at få kommunerne til at kopiere succesen, og de som ikke gør det, får det politisk vanskeligt over for vælgerne. Forslaget om konkrete projekter bliver også et af resultaterne af dialoggruppens arbejde i form af et såkaldt feasibilitystudie under Udviklingskontraktordningen i Erhvervsfremme Styrelsen, i gængs tale det såkaldte '10-kommune forsøg'.

13.5. Dialogens udmøntning - '10 Kommuneforsøget'

I mødereferatet omtales '10 Kommune forsøget' første gang på det 8.møde og under punktet 'Orientering om Kvalitetsinstituttet'.

'Jørgen Honoré foreslog, at der etableres et 'Ti-kommune-samarbejde' mellem ti kommuner på renovations/miljøområdet, hvor kommunerne kan arbejde med konkrete projekter og skabe et erfaringsfora. Et andet middel kunne være at afholde en konference om udlicitering og renovation'.

Af mødereferatet fremgår det også, at opsummeringen på diskussionen blev, at der er behov for at bearbejde holdninger i kommunerne evt. gennem et 'ti-kommune-forsøg'. 'Ti kommuneforsøget' har sin egen historie i Erhvervsfremme Styrelsen (EFS). Der var tidligere gennemført demonstrationsprojekter inden for ældreområdet og erfaringen fra disse bliver taget op af Jørgen Honoré i forbindelse med en præsentation i dialoggruppen. Der viser sig tilslutning til forslaget om demonstrationsprojekter inden for miljø og energi og en styre- og følgegruppe bliver nedsat. EM er formand og Miljø- og Energiministeriet, Indenrigsministeriet,

Kommunernes Landsforening og Dansk Industri er repræsenteret. Herudover er der også deltagere fra dialoggruppen bl.a. Jens Kampmann, John Cederberg og Tage Dræbye, hvor sidstnævnte også bliver konsulent for styregruppen. Tage Dræbye har også tidligere arbejdet med forsøget på ældreområdet.

Status på Feasibilitystudiet var medio 1999, at det første igangsatte forsøg strandede på problemer med at overholde EU's udbudsdirektiv. Konsulent Tage Dræbye forklarer det overordnet med, at kommunerne ikke finder det hensigtsmæssigt at finde en samarbejdspartner gennem licitation som EU's udbudsdirektiv kræver det. Kommunerne kan godt gennemføre et udbud af et sådant samarbejde, hvis man politisk ønsker det, men det er Dræbyes vurdering, at den manglende interesse i kommunerne bunder i et andet ræsonnement. For kommunerne er det vigtigt at få en ordentlig drift, og eksempelvis i driften af rensningsanlæg, vil det kræve en betydelig kompetenceoverførsel fra kommunen og til virksomheden, så for at opbygge samarbejdet og videnoverførslen vil en karensperiode på op til 5 år være nødvendig inden det pågældende selskab skal ud i konkurrence. Sådan som reglerne er i dag kan kommunerne ikke gennemføre strategisk udlicitering på denne måde, men skal derimod finde en samarbejdspartner gennem et åbent udbud, hvor samarbejdet og videnoverførslen skal ske efter licitationen og hvor virksomheden fra første dag skal stå for driften. Dræbye ser disse forhold som en regulær juridisk barriere for at skabe et langvarigt tillidsskabende samarbejde og understreger, at på det punkt kan man ikke sammenligne rensningsanlæg med eksempelvis busdrift, som så at sige er nemmere at 'få op og køre'.

Uanset udfaldet af '10 kommune-forsøget' vidner initiativet om 'ligeværdig samtale' (jf. kapitel 5.2.3.), i og med at de eksterne deltagers synspunkter og forslag vinder gehør i EM eller omvendt formuleret, Erhvervsministeriet styrer ikke dialoggruppen enerådende men giver plads for eksterne forslag. Netop denne dobbelthed træder også frem i deltagernes egne forklaringer på '10 kommune forsøget' – at deltagerne i dialogen har haft indflydelse og fået lov til det af EM.

13.6. Dialog og repressiv tolerance

At dialogen konkret fører frem til gennemførelsen af eksterne forslag tilskrives tildels de eksterne deltageres autoritet og kompetence. En af deltagerne forklarer dialoggruppens vægt og indfyldelse på '10 kommuneforsøget' på følgende vis:

'Det er tunge drenge der sidder der – gamle drenge. Men de trykkede simpelthen på og det endte med, at vi efterhånden fik drejet hele diskussionen over i retning af at kigge på demonstrationsprojekter, kulturnedbrydende ting. Det kom så også ind i rapporten, hvor det her med det juridiske fik en mindre og mindre plads. Det var så at sige dialoggruppen der gennemtvang sin egen dagsorden – efterhånden.....Den accepterede man så også i ministeriet'.

En anden deltager nuancerer den personlige indflydelse til ikke blot et spørgsmål om karismatisk autoritet men også til et spørgsmål om viden og kompetence:

'Der kan man sige at disse lidt ældre eller mere erfarne trænede gutter kommer i højere grad igennem med deres synspunkter end yngstefolkene fra nogle af virksomhederne. Men det er egentlig ikke...der vil jeg skynde mig at sige, for at sikre at det bliver forstået på den rigtige måde. Det er også fordi deres ideer er bedre. Det er ikke fordi deres personlige stil er...at ministeriet lægger sig ned for deres personlige gennemslagskraft. Det er fordi deres ideer er bedre. Det er fordi, de har arbejdet med det i mange år'.

Viden og indsigt om både tekniske og institutionelle forhold om områdernes struktur og organisation er et adgangstegn for aktivt at deltage i dialogen. Et forhold der også afspejles i mødereferaterne, hvor det i høj grad er 'Tordenskjolds soldater' der udtaler sig. Kompetencekravet bevirker også, at en erhvervsorganisationsrepræsentant melder fra til de fire første møder for derefter helt at blive væk. Han begrundet det med en formodning om, at møderne ville være på et overordnet niveau, hvor hans erhvervsorganisation som sekretariat arbejder med formidling og informationer over for medlemmerne. Han ville gerne deltage 'men det er også et spørgsmål om ressourcer'. Han mente ikke at kunne få indflydelse, da det afhænger af ens indsigt og kompetence.

Her overfor og som en anden forklaring på gennemførelsen af demonstrationsprojektet har EM heller ikke 'været fuldstændig afklaret', som en af deltagerne ser det:

'Nej, jeg oplevede ikke at denne her miljø dialog gruppe kom til at plapre efter. Mit indtryk var, at ministeriet fra starten af ikke rigtigt vidste, hvad man ville bruge det til.'

Ministeriet havde en ide om at bruge dialoggruppen til at – hvad skal man sige – 'at føde den her juridiske rapport ind i systemet'. Nogle anbefalinger som juristerne var kommet med, og så kunne man gøre dem til dialoggruppens og så havde man en vis styring med, hvad det var der ville ske med dialoggruppen. Men når det kom til stykket, så var der stærke personligheder i dialoggruppen. De fleste af dem sad på eget mandat. De førte nogle ideer og synspunkter i marken ud fra argumenter om, 'at det er meget fint det her, men hvis vi sidder her, så er det vel meningen, at I vil have en dialog, og at I vil have noget indspil og noget input? Og så vil vi gerne påtage os som gruppe at komme med anbefalinger og indstillinger til hvad man bør gøre.' Det er ikke noget Erhvervsministeriet efterfølger, det er gruppen der foreslår de her ting. Det var det man gjorde. Det vil sige, at i den forstand fik man drejet dagsordenen i den her gruppe'.

I EM er forklaringen på demonstrationsprojektets realisering, at de godt i forhold til tilskudsordninger kan falde ind under de erhvervspolitiske principper om ressourceområder og rammebetingelser. Inden for den kontekst er EM responsiv over for argumenter og synspunkter. Realiseringen af '10 kommune forsøget' falder i tråd med den erhvervspolitiske strategi om 'strategisk udlicitering', hvorimod andre forslag og synspunkter ikke forfølges. Erhvervsministeriets manglende aktive opfølgning på alle forslag kan ses som '*repressiv tolerance*', som en af embedsmændene fra EM karakteriserer det, som svar på om der har været forslag, der direkte blev afvist i gruppen:

'Nej, der var ingen afslag i denne her gruppe. Det er som om at gruppen hele tiden fandt ud af, hvor balancen var. Der var ikke den slags forslag. Man kan sige, at der var nogle i gruppen, som var interesserede i, at man også gik ind og kiggede f.eks. på det man kalder referenceanlæg og finansieringsproblemer. Der kan man sige, at der var vi ikke særlig aktive i at finde på noget. Altså vi lagde vores kræfter over på det med modeller for offentlig/privat samspil og lagde ikke så mange kræfter i den anden del, som der var nogle der var interesserede i. Så man kan sige det er repressiv tolerance, men det er et udtryk for en prioritering fra vores side'.

Dialogen baseres delvist på principperne om 'ligeværdig samtale' (jf. kapitel 5.2.3.), men citatet fortæller også, at 'samtalen' og Erhvervsministeriets reaktion på andre argumenter kun sker overfor de deltagere, der formulerer sig inden for den erhvervspolitiske strategi om strategisk udlicitering. Flere af de interviewede påpeger også, at drejningen af demonstrationsprojekter over i mod strategisk udlicitering ikke kom eksplicit frem i dialogen. I det lys forløber dialogen som 'dialogbaseret overtalelse' fra Erhvervsministeriets side med henblik på politisk at få fremmet strategisk udlicitering, som ikke er den mest udbredte 'forestilling' om offentligt-privat samspil, som det formuleres i baggrundsrapporten fra dialoggruppen (Erhvervsministeriet 1997d).

13.7. Kampen om 'forestillinger' - to konkurrerende visioner

Baggrundsrapporten (ibid.) beskriver og identificerer forskellige forestillinger om offentligt-privat samspil ud fra interview med bl.a. deltagerne fra dialoggruppen. I kapitlet 'hvorfor fælles selskaber' og under underoverskriften 'visionerne' hedder det:

'Når samarbejdet mellem den offentlige og private sektor skal begrundes, sker det inden for *overordnede forestillinger* om, hvad formålet med samarbejdet er:

Managementvisionen, Det offentlige kan effektiviseres ved samspil med en mere forretningsorienteret privat sektor. Samarbejdet er til ensidig fordel for det offentlige, som f.eks. kan lære om kommercialisering og markedsføring.

Synergivisionen, Begge parter kan lære af hinanden: Den offentlige sektor har viden, og de private har markedsorientering og/eller viden, der supplerer den offentlige. Et samarbejde kombinerer det bedste af to verdener.

Skak-visionen, En negativ version af synergivisionen fokuserer på, at begge parter har særegne brister, og at samarbejde bidrager til at holde disse brister i skak. F.eks. kan den offentlige sektor tøjle den private sektors kommercialisme med helhedssyn, langsigtet planlægning osv., og den private sektor kan bringe dynamik ind i en ineffektiv og bureaukratisk offentlig sektor. Således undgås det værste i de to verdener.

Forbrødringsvisionen, Vendt mod minimalistiske statsopfattelser, som søger at reducere den offentlige sektor mest muligt, og hvor det offentlige og private ses som modsætninger. Herover for fremsættes et forsoningssynspunkt, hvor en velfungerende offentlig sektor er forudsætning for et velfungerende erhvervsliv.

Den erhvervspolitiske vision, Målet er at nyttiggøre den kommunale viden inden for visse miljøsektorer i samarbejde med private virksomheder med henblik på at skabe gode udviklings- og konkurrenceforhold. Udgangspunktet er de områder, hvor kommuner traditionelt har haft eneret på drift. Det vil (a) optimere driften i kommunerne (b) danne basis for drift i stor skala og (c) via international konkurrenceevne forbedre erhvervsudviklingen. Det indebærer en nedbrydning af det eksisterende kommunale monopol inden for visse miljøsektorer, hvad enten det udøves direkte af den enkelte kommune eller i fællesskab via fælleskommunale selskaber.

Den erhvervspolitiske vision bæres især af overordnede aktører med langsigtede mål og fokus på overordnede nationale interesser, men også af dele af erhvervslivet. Visionen forudsætter i modsætning til andre visioner, at udviklingen sker bl.a. via en øget konkurrence internt i Danmark og via etablering af fælles selskaber. Kommuner og flere private virksomheder argumenterer primært på basis af management- og synergivisionerne. Disse forudsætter i mindre grad fælles selskaber og ikke ændrede konkurrencevilkår på hjemmemarkedet. *Den vision, der tydeligst implicerer fælles selskaber - den erhvervspolitiske - er altså ikke den mest udbredte. Det er derimod mindre vidtgående visioner - primært management og synergiorienterede visioner - som fordrer et mindre intensivt og tæt samarbejde mellem de to sektorer',* (side 60-61, min fremhævning).

Forskellen mellem de forskellige forestillinger kommer også til udtryk internt i dialoggruppen og forklarer, hvorfor EM går ind på forslaget om demonstrationsprojekter. Inden for rammen af den erhvervspolitiske vision om 'fælles selskaber' kan demonstrationsprojekter medvirke til politisk at fremme strategisk

udlicitering gennem 'dialogbaseret overtalelse'. Så Erhvervsministeriets åbenhed i dialogen er alene over for de aktører, der formulerer sig inden for den erhvervspolitiske strategi om strategisk udlicitering.

Strategisk udlicitering er for en gruppe af virksomhedsdeltagerne vigtig og altafgørende for på længere sigt til at fastholde og udbygge virksomhedernes internationale markedsandele inden for miljøområdet. En af deltagerne forklarer det med, at virksomhederne i dag skal kunne demonstrere kompetence med både drift og anlæg for at vinde fremtidige internationale udbud i bl.a. Østeuropa. Traditionel eksport i form af 'turn key' projekter er ikke længere nok. Salg skal fremover ske gennem lokale datterselskaber eller opkøb af lokale firmaer og baseres på, hvad der kaldes et 'servicekoncept', hvor både drift og bygherremodellen indgår. En anden deltager ser også de nye konkurrencebetingelser som baggrunden for, at virksomheden 'I. Krüger' inden for vandrensningsområdet gik stærkt efter licitationerne i både Søllerød og Farum Kommune. De ønskede at oparbejde den ekspertise og gav derfor et tilbud, der formentlig lå i underkanten af, hvad de kunne drive det til, men for I. Krüger har tilbudet ganske sikkert været en bevidst kalkulerings om, at tabet på driften er en investering.

Heroverfor findes 'management og synergivisionen' i forhold til de ovenfor opstillede forestillinger, der afspejler en holdning om at opretholde en klar grænse i opgavefordelingen mellem den offentlige og private sektor. I baggrundsrapporten formuleres denne holdning som, 'at det er få aktører, der oplever et umiddelbart behov for at danne fælles selskaber, idet de foretrækker andre og blødere samarbejdsformer mellem den offentlige og private sektor', (ibid., side 60).

Forskellen i opfattelser og metoder til at fremme offentlig-privat samspil afspejler også samordningsdilemmaet i relationen mellem Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet. En af de eksterne deltagere ser konflikten allerede på det forberedende seminar i februar 1994:

'Indbydelsen lagde op til at drøfte med interesserede fra miljø sektoren om man kunne følge op på ressourceområdeanalysen og inddrage nogle erfaringer fra den evaluering der rent faktisk forelå på det tidspunkt i 'Renere teknologi' programmet under Miljøstyrelsen. Der udspillede sig så en interessant dialog, for Erhvervsministeriet kom med en måde at tænke

miljø og erhvervs politik på og Miljøministeriet kom med en anden og havde den indstilling, 'at nu skulle Erhvervsministeriet i hvert fald ikke komme og lære os noget'. Sådan fornemmede jeg det. De ønskede ikke, at Erhvervsministeriet kom ind over, og skulle fortælle dem hvordan man skulle lave erhvervs politik. Der lå allerede på det tidspunkt nogle skismaer. Fordi Miljøministeriet hyldede værdien af at kunne bruge tilskudsordninger, mens Erhvervsministeriet på det tidspunkt var gået over til det der med rammebetingelser'.

I Miljøstyrelsen (MST) giver en repræsentant følgende udlægning af Miljø- og Energiministeriets deltagelse i dialogforløbet og ministeriets problem med at deltage i dialoggruppen:

'Problemet var på daværende tidspunkt, at vi havde en meget anderledes tilgang til miljø- og energiområdet, og det var noget som vi adskillige gange forsøgte at fremføre over for Erhvervsministeriet, at vores tilgang til miljøområdet i stigende grad gik ud på, at lave en form for sektorintegration eller at indoptage miljøhensyn i virksomhedernes produktudvikling eller procesudvikling. Det var ikke, at man skulle have en stor miljøudstøvsbranche op at stå. Hvad egentlig var det primære fokus, når man læser ressourceområdeanalysen'.

MST melder også hus forbi omkring den erhvervspolitiske vision om strategisk udlicitering men vil gerne være med til erhvervsfremmeaspektet, som de finder repræsenteret i ressourceområdeanalysen:

'For det var helt åbenlyst, at EM havde en diskurs som både kører på udlicitering som politisk filosofi, og som man kører fra Konkurrencestyrelsens side, og dels så nogle erhvervsfremmeaspekter, som ikke nødvendigvis er det samme som udlicitering. Vi forsøgte hele tiden at fastholde, at vi ville meget gerne være med til at fremme dansk industris eksportpotentialer på eksportmarkederne Men at det skulle syltes ind i en eller anden form for, hvordan man kører affaldsområdet i Danmark, der er et meget langt spring – synes vi i hvert fald. Vi kunne ikke se – der kunne selvfølgelig være en sammenhæng – men, vi var nødsaget til at sige, at de to ting bliver nødt til at foregå uafhængigt. Man kan ikke køre det på samme tid. Det var der simpelthen ikke politisk mulighed for på det tidspunkt. Med det vil jeg sige, at man i for høj grad havde nogle dobbelte politiske motiver, som man ikke kom frem med. Eller som man sovsede ind i nogle mere erhvervsfremmepolitiske hensigter'.

MST vil gerne være med til, hvad de kalder 'eksportfremme' men ikke udlicitering, som de heller ikke mener politisk kan gennemføres. Repræsentanten fra MST uddyber senere forskellen på den erhvervspolitiske- og erhvervsfremmestrategien, og som indebærer, at MST må forholde sig passive og tage eksplicitte forbehold til referat i dialogen:

'Det, at nogle store virksomheder skal bruge nogle demonstrationsanlæg i Danmark, hvis de skal sælge deres udstyr i Malaysia, det var sådan set helt legitimt i forhold til vores holdning. Der er vi stadig under den første kategori erhvervsfremmeaspektet. Men senere hen, altså på de seneste møder...altså, der hvor man begynder at beslutte – så vidt jeg husker – at man gik i gang med den her konsulentundersøgelse. Der begynder man at tage en drejning over i udliciteringsaspektet, og der blev det andet nedtonet. Det vil du også kunne se af referaterne, at erhvervsfremmeaspektet blev nedtonet. Udliciteringsaspektet har ikke noget at gøre med, at

få demonstrationsanlæggene op at stå. Tværtimod, jo mere udliciteret det er, jo mindre chance er der for, at man kan lave demonstrationsprojekter i Danmark.

Citaterne er centrale og afspejler to forskellige tilgange og strategier til 'offentlig-privat samspil', hvor udlicitering blev den samlede hat for dialogprocessen, mens erhvervsfremmeaspektet nedtones.

13.8. Samtale mellem ligeværdige meningsfæller og alliancepartnere

At EM fører dialog med bestemte deltagere og fremmer alene forslaget om strategisk udlicitering overrasker ikke flere af deltagerne. En af deltagerne noterer, at EM hev folk ind undervejs som fik en særlig fremtrædende plads, og at dialoggruppen inkluderer to entreprenører der, som det siges, 'så at sige lever professionelt af at uddybe gruppens betragtninger og til sidst får nogle konkrete opgaver fra EM'. Samme deltager understreger, at det er der ikke noget særligt mærkeligt eller odiøst i, at dialogen føres mellem meningsfæller:

'Når man ikke har spurgt til set-up'et, så accepterer man også overraskelser hen ad vejen. Jeg noterer mig bare de specielle roller, som de havde. Alle repræsenterer jo roller – det er klart. Men man kan sige, at når det er ministeriet der sidder for bordenden, og de har to potentielle meningsleverandører i gruppen, så bliver der selvfølgelig et særligt samspil der'.

Hos MST er det heller ikke overraskende, at EM kører parløb med bestemte folk, når der er lukket af for erhvervsfremmeaspektet:

'...nu skal det siges at det er jo en relativ uensartet gruppe, og med nogle relative uensartede tilgange til problemerne. Der er selvfølgelig nogen, hvis forslag selvfølgelig er taget op til en debat, men det fik en tendens til at de bolde, som der ikke var kød på, gled ud. Derfor blev udlicitering den samlende hat, og det man direkte fokuserede på i gruppen. Udliciteringsaspektet fik en meget dominerende karakter. Det gjorde så, at man agerede med nogle folk i gruppen, som var meget fedtet ind i udliciteringsaspektet – både fra den kommunale side og samtidig også et par stykker fra et nyt institut, som man gerne ville have op at stå'.

Set fra EM er brugen af 'meningsleverandører', og som er 'fedtet ind i udliciteringsaspektet', en måde at udvikle videns- og beslutningsgrundlaget for strategisk udlicitering. Der er dog ikke tale om et aftalt eller planlagt parløb fra Erhvervsministeriets side, men noget som opstår undervejs i forløbet ud fra en gensidig interesse. En af 'meningsdannerne' og 'de politiske entreprenører' opfatter selv sin rolle som at være 'djævlens advokat' og på vegne af EM stille de kritiske spørgsmål til eksempelvis brugen af demonstrationsprojekter:

‘...for nu at tage et konkret eksempel – det er nemt at tage, og som vi faktisk diskuterede en lille smule, men det var fordi, at jeg stillede spørgsmål. FLS præsenterer deres koncept for rørensning og siger, at vi har brug for et nyt demonstrationsprojekt for den nyeste teknologi. Jeg stillede derfor det spørgsmål; ’vil det betyde, at hver gang I har et nyt anlæg, og det har i sådan ca. hvert andet år eller hvert tredje år, at så har i brug for et nyt demonstrationsprojekt? Og eftersom vi i Danmark ikke bygger mere end ét stort kraftværk hvert femte år, betyder det så ikke i realiteten at hvert eneste nye kraftværk er et demonstrationsprojekt set fra jeres synspunkt?’ Det fik jeg jo ikke rigtig noget svar på, det var der gode grunde til måske, det tør jeg ikke svare på.....Men det illustrere meget godt den problemstilling. Så kan man sige, at når vi konkludere, som vi gør et eller andet sted i rapporten, at demonstrationsprojekter er noget man skal...så mangler du en ordentlig diskussion af det - ’Er det overhovedet det I mener?’.

At der er eksterne deltagere der påtager sig denne rolle forklarer en af deltagerne i dialogen med, at det kræver ligeværdige partnere for at gennemføre og afholde dialoggrupperne, og et sådant forhold var ikke til stede i dialoggruppen:

‘Jeg er enig i hovedsynspunktet at det var for så vidt en meget god gruppe. Men jeg synes, at den på den anden side også illustrerede det problem, som jeg ser i hele filosofien på to leder. Den ene led er, at hvis du skal have en dialog, så er der to parter i den, der kan godt være flere. I denne her sammenhæng, så er der et erhvervsministerium og et erhvervsliv. Hvis du skal få nogen til at opfatte det her som noget, hvor de skal yde noget, så skal de også udfordres, så skal det være ligeværdigt. Det kan man sige, at Erhvervsministeriet ikke lever op til i praksis, det har så lidt at gøre med unge medarbejdere. De er i stand til at levere nogle der lytter og lytter omhyggeligt, meget dygtige folk, men de er ikke i stand til selv at skabe dialogen ved at have en relation til dem de sidder og snakker med. Lige pludselig at afbryde dem og sige ’ved du hvad det lyder som noget frygteligt vrøvl det der – vil du lige forklare mig hvordan det hænger sammen – det kan jeg simpelthen ikke forstå en lyd af?’. Det kræver et andet niveau. Der var en række kompetente mennesker. Der kan du sige, at så bliver sådan nogle meningsdannere lukket ind for at glide ind i den rolle. De har måske også prøvet at gøre det..... men jeg tror grundlæggende på, altså som funktion, at hvis du skal have en dialog, så skal begge parter være interessante partnere. Det synes jeg ikke rigtigt, at dialogen levede op til. Det skal ikke være en der primært lytter og en der primært snakker, så er det et interview. Den anden ting det er, at det er meget svært for folk med god forstand på erhvervsliv også at have forstand på erhvervspolitik. Fordi det handler jo om at virkemidlerne skal virke. Det der med at vurdere om virkemidlerne virker, det er ikke nødvendigvis erhvervsledernes stærke side..... Når du stiller en mikrofon op for en række af grupper af erhvervsledere, hvis de er lidt på bar bund i forhold til at mene noget, så henter de nogle referencer f.eks. i deres erhvervsorganisation. Dermed bliver de ’ekkoer’ af det, som deres erhvervsorganisation mener på områder, hvor de ikke selv føler sig trygge. Du får altid, hvis du spørger virksomhederne, en overvægt af svar på, at det er selskabsskatten der skal ned, det er generationsskifteproblemer eller personskatteniveauet, eller sådan noget lignende. Det er ikke fordi, at det konkret betyder noget for virksomhedslederens virksomhed, men fordi man gerne vil være hjælpsom. Når du ikke kan svare på anden måde, så kan man give de svar, som man har lært som medlem af den erhvervsorganisation, er det fornuftige og rigtige.....men det er jo ikke noget man bliver klogere af som erhvervsministerium’.

Der er ikke tale om en ligeværdig samtale som udgangspunkt for på den ene side er repræsentanterne i EM for unge og uerfarne, så dialogen i stedet bliver et interview. og på anden side er virksomhederne blot ’ekkoer af deres erhvervsorganisationer’. Et forhold der gør, at nogle af de private deltagere får rollen som ’mentor’ for EM og

som de også gerne selv påtager sig, da dialogen trods alt rummer mulighed for konkret politik og pragmatiske løsninger i fraværet af DI og KL.

Det lange citat forklarer også, at Erhvervsministeriets alliance med sine 'mentorer' og 'sparringspartnere' i dialogen gør, at eksperternes 'private' viden og ekspertise får indflydelse på konkretiseringen af den erhvervspolitiske strategi gennem forløbet og udfaldet af dialogen. Til trods for dette udtrykker flere af disse 'mentorer' skuffelse over forløbet. Både fordi '10 kommune forsøget' er strandet af flere forskellige årsager bl.a. fordi det blev forsøgt realiseret inden for rammerne af en eksisterende ordning, men også fordi forløbet ikke gav dem ny viden, og ikke mindst fordi den nuværende erhvervspolitik føres uden penge. For en af deltagerne koster erhvervspolitik penge:

'At det er nødvendigt at have visse penge til at understøtte de initiativer, som dialoggruppen skal foreslå. Det er sådan lidt en gammeldags opfattelse af, at hvis der slet ikke er penge med, er det meget, meget svært at gøre noget konkret'.

13.9. Delkonklusion – det lange seje træk

Casestudiet har tjent som et kritisk casestudie med henblik på at bekræfte hypotesen om dialoggrupperne som 'overtalelsesbaseret samtale'. Der er ikke i analysen belæg for at forkaste hypotesen.

Der er åben adgang til dialoggruppen for dem som accepterer den politiske dagsorden om offentligt-privat samspil, mens 'politisk korrekt' viden og teknisk indsigt er 'adgangskortet' for at kunne deltage aktivt og få indflydelse i dialogen. Tid er også en faktor der kræves for at deltage og her har de store forsyningsvirksomheder og rådgivningsvirksomheder inden for miljø- og energiområdet ressourcerne til det. Det er professionelle menings- og vidensmagere som gennem en procesorienteret forståelse søger at fremme bestemte formål, og hvor det lader sig ske, når det er i overensstemmelse med Erhvervsministeriets politik. Derved er der en åbenlys gensidig interesse mellem EM, som søger 'teknisk viden', og de deltagende virksomheder og eksperter, som besidder viden, men ikke selv kan bringe denne viden politisk videre. Det er på den måde, at dialogen foregår som overtalelsesbaseret samtale. Der er åben adgang og mulighed for forslag i dialoggruppen om offentligt-

privat samspil, men de oplæg og forslag der reageres på og politisk videreføres i konkrete initiativer falder inden for Erhvervsministeriets strategi og ønske om at fremme strategisk udlicitering.

Hos de eksterne deltagere i dialogen, hvis forslag ikke nyder fremme, går kritikken ikke på, at EM styrer diskussionen og selekterer i forslagene, men at styringen ikke meldes klart ud, når det sker. En af deltagerne efterlyser klarere præmisser for dialoggruppen, mens en anden deltager nuancerer kritikken ved på den ene side at erkende, at dialogforløbet skal være åbent og ustruktureret som EM lagde op til, men på den anden side også kritiserer EM for ikke at melde klart ud, når der arbejdes ud fra en implicit dagsorden:

'I begyndelsen var dialogen lidt famlende. Det synes jeg også den skal være. Et eller andet sted, hvis man vil have et løst struktureret dialog forum, så er man også nødt til ikke at melde ud med en markant dagsorden. Men problemet er så, når man bevæger sig længere hen, at man ikke melder ud med, at man rent faktisk har en dagsorden, og at den faktisk er dobbelt. Det synes jeg er et problem. Det skal siges, at jeg tror ikke på, at man egentlig havde en meget klar dagsorden fra begyndelsen af, man havde bare nogle emner, som man syntes, at det kunne være sjovt at få i spil, og hvordan kan vi så få udviklet det? Hvad kan de udvikle sig til, hvis man kaster de og de bolde ud i ringen? Hvad får man ud af det? På den måde forsøger man at se hvad der bobler op? Det er jo også en meget sjov måde, når man sidder i Erhvervsministeriet. Men på nogle områder kan det være politisk uhåndterbart. Så et eller andet sted, virker det ustruktureret, men på den anden side, så skal det også være ustruktureret. Så det er ikke nogen kritik af det, jeg tror egentlig jeg havde gjort det samme. For det kan være utroligt blokerende at komme frem med sådan nogle meget færdigstøbte politiske punkter – meget færdigstøbte politiske kommissorier og færdigstøbt dagsorden, at sådan og sådan det skal vi. For så kommer vi lidt tilbage til sådan en ganske almindelig regeringsfunktion, som skal komme ud med de og de rapporter'.

Ovenstående kritik af dialogforløbet giver også et ganske præcist billede af, hvordan EM har håndteret dialogens dilemma mellem åbenhed og lukkethed. EM har søgt et åbent forløb, pga. egen manglende viden om virksomhedernes internationaliseringsbetingelser, men har også gjort dialogen lukket af hensyn til at skabe synlige erhvervspolitiske resultater og et målbart administrativt output. Ud fra dialogens egne præmisser som 'overtalelsesbaseret samtale' har håndteringen af dilemmaet 'svigtet' ved ikke at opsummere på den uformelle dagsorden, der opstår undervejs.

I forhold til det traditionelle udvalgsarbejde har dialoggruppen været et alternativ til den gængse form for politikudvikling. De fleste af de interviewede eksterne deltagere

i dialoggruppen har deltaget for at fremme klare specifikke interesser. De deltagere, der aktivt har søgt strategisk udlicitering fremmet, har deltaget ud fra en rationel teknokratisk forståelse om at kunne effektivisere området, og det samtidig kan give grundlag for danske virksomheders internationalisering. De øvrige deltagere har også været glade for at have deltaget i dialogen, selvom de ikke deltog aktivt i diskussionerne, har oplæggene og diskussionerne givet dem ny viden. I EM er opfattelsen, at dialoggruppen har givet dem et vidensinput, som de kan bruge til politikudvikling. På samme tid finder EM det selv lidt overraskende, at virksomhederne gerne vil deltage og faktisk bakker op om strategien:

'Medlemmerne har været aktive, og det synes jeg er meget positivt og spændende, fordi det også giver mest. De har brugt meget tid fordi det er et meget svært område at få noget til at ske. Overordnet set synes jeg ikke selv, at der er kommet så meget ud af det endnu, men meldingen er vel, at det er en proces, som vi som ministerium står bagved, og det ser man positivt på. Så sent som i går i vores styregruppe (for pilotprojekterne) havde vi en indstilling om, 'at nu gider de nok ikke mere, for der kommer jo ikke noget ud af det, der sker ikke nok'. Men meldingen var - tværtimod - I må ikke holde op, fordi der er en masse ting i gang ude omkring, og det ville være helt forkert at stoppe nu. Så selv om det går langsomt, og vi hele tiden bliver skuffet over den fart der er på, så skal vi i stedet for diskutere om vi kan gøre noget andet for at få mere gang i processen. Kan vi påvirke via andre midler end dem vi har taget i anvendelse? Det er den diskussion vi skal have. Det er ikke, at nu holder vi op. Så det viser mere, at det er den positive opbakning og en erkendelse af, at det tager tid på det her område'.

I EM er erkendelsen, at dialog tager tid for at skabe konkrete politiske resultater, men at der i erhvervslivet generelt og blandt deltagerne er opbakning til at anvende dialogen som virkemiddel i den erhvervspolitiske strategi. EM prioriterer derfor ikke kun det kortsigtede input og output, men også de kontakter der bliver etableret:

'Man kan altid diskutere hvor meget der kommer ud af det, det vil vi være meget åbne over for. Virksomhederne er i de tilbagemeldinger vi får meget positive over for det. Uanset at man kan sige, jamen, hvor meget kommer der ud af det? Kan man måle det et år efter? Det er som om, at det ikke er det, der er det afgørende. Det er også, at man får samspillet, og at man får noget vidensudveksling, at man forstår hinanden, og at man får nogle kontakter. Dem kan man også bruge efterfølgende'.

Netværk og det at have kendskab og kontakt til videnspersoner er således en vigtig bestanddel af interaktiv metastyring og en vigtig forudsætning for den fremtidige forvaltningspolitik både for at kunne politikudvikle og vinde tilslutning til regeringens politik gennem 'overtalelsesbaseret samtale'.

Kapitel 14. Delkonklusion på casestudierne

De tre kritiske casestudier bekræfter, at erhvervspolitikken institutionelle forandring sker 'i skyggen af hierarkiet'. Oliebranchens Miljøpulje, Udviklingskontraktordningen og dialoggruppen 'offentligt-privat samspil' er hver for sig gode kvalitative illustrationer af, hvordan selvregulering, kontakt og samtale indgår og er stærkt medvirkende til at fremme og indfri de erhvervspolitiske målsætninger om 'spilleregler', 'erhvervsfremme' og 'dialog'. Der er dog ikke tale om 'interaktiv styring' i casestudierne, da håndteringen af styringsdilemmaerne i høj grad baseres på hierarkiets legalitetskrav og styringsrationalitet med henblik på at finde et stabilt leje. Der er fortsat tale om en klar og synlig erhvervspolitisk styring, men som tillader en vis form for fleksibilitet, åbenhed, effektivitet og samarbejde i det omfang, det ikke karambolerer med målrettet styring, lukkethed, ansvarlighed og konkurrencehensyn. Der er derfor tale om interaktiv metastyring, hvor den erhvervspolitiske styring på nogle områder igangsættes gennem nye former og gennem interaktive styringsprocesser indfrier givne erhvervspolitiske målsætninger på nye måder. Den interaktive metastyring sker 'i skyggen af hierarkiet', da den *ikke* for alvor er proaktiv, politiserende og helhedsorienteret, og dermed heller ikke bryder med retskravet om forudsigelighed, gennemsækelighed og ensartethed i forvaltningen.

De tre casestudier viser i midlertidig også, at 'erhvervspolitikken styring' som interaktiv metastyring baseres på og forstærkes af interaktive læreprocesser, hvor erfaringerne samles op og i høj grad anvendes akkumulerende, om end successivt og meget decentralt. For effektivt at fremme systematiske læreprocesser viser casestudierne også, at lovgivning, tilskud og overtalelse er forudsætninger for at realisere en effektiv tilslutning, og for at de nye styringsinstrumenter bliver institutionelt sande:

- Oliebranchens Miljøpulje viser, at selvregulering var på spil som årsag til aftalens indgåelse, men oliebranchens tilskyndelse og interesse for en 'frivillig aftale' blev muliggjort af miljømyndighedernes bemyndigelse til at indgå 'frivillige aftaler', og fordi aftalen ikke skulle koordineres eller tilpasses eksisterende lovgivning.
- Udviklingskontraktordningen viser, at kontakt var i spil i kontraktrelationen mellem den offentlige institution og virksomheden, men det blev i høj grad muliggjort af tilskuddet i ordningen.

- Dialoggruppen 'offentligt-privat samspil' viser klare spor af samtale, men det skete på præmisserne af overtalelse for politisk at kunne håndtere dialogen og administrativt skabe et synligt og realiserbart output.

De tre casestudier blev gennemført som en verifikationstest af realtypen 'erhvervspolitikens styring' ud fra et selektivt casevalg. Formålet var at sandsynliggøre realtypens analytiske repræsentativitet ved at underbygge 'bevisets stilling', selv i de tilfælde hvor der var tale om effektiv interaktiv styring. Verifikationen skete i alle tre casestudier, da 'hierarkiet' alligevel var hovedårsagen til at indfri både casenes interne politiske mål og til at opnå en status af institutionel sandhed gennem virksomhedernes og øvrige interessenters brug, tilslutning og accept af de nye erhvervspolitiske styringsinstrumenter 'spilleregler', 'erhvervsfremme' og 'dialog'.

Kapitel 15. Konklusion og perspektivering

15.1. Erhvervspolitikken institutionelle forandring

I denne afhandling har jeg givet mit bud på erhvervspolitikken institutionelle forandring igennem 1990'erne. Ud fra en forståelse af erhvervspolitik som forvaltningspolitik har formålet været at beskrive og forklare den erhvervspolitiske forandring på en loyal og genkendelig facon, som den forstås og opfattes i det erhvervspolitiske felt, samtidig med en kritisk distance og vinkel på, om der i 1990'erne overhovedet skete en institutionel forandring i erhvervspolitikken til trods for de overvældende mange og forskelligartede initiativer.

Afhandlingens konklusion er, at der er sket en institutionel forandring i erhvervspolitikken, og at den er sket ved en udvikling af hierarkiets klassiske styringsinstrumenter – lovgivning, tilskud og overtalelse – i retning af 'spilleregler', 'erhvervsfremme' og 'dialog'. De nye styringsinstrumenter tillader en højere grad af effektivitetshensyn, fleksibilitet, åbenhed og samarbejde, samtidig med at de også er håndterbare for en hierarkisk styringsrationalitet, som er ansvarlig, målrettet, lukket og strategisk forholder sig til den givne politiske kontekst og konkurrence af interesser. På den led fungerer de nye styringsinstrumenter på linie med de klassiske styringsinstrumenter, som fortsat anvendes i stor udstrækning i erhvervspolitikken.

Erhvervspolitikken institutionelle forandring er derfor blevet karakteriseret som værende sket 'i skyggen af hierarkiet'. Der har været tale om en gradvis og kvalitativ udvikling af den erhvervspolitiske styringspraksis, uagtet at erhvervspolitikken har været ført ud fra en erhvervspolitisk strategi om 'at styrke de erhvervsmæssige rammebetingelser', som er al offentlig regulering og aktiviteter, der direkte berører virksomhederne. Erhvervspolitikken er stadig policy-orienteret mod erhvervssektoren, hvor styringen handler om graden af regulering og tilsyn samt eventuelt understøttet eller suppleret med en eller anden form for erhvervsfremme- tilskud.

At erhvervspolitikken institutionelle forandring sker 'i skyggen af hierarkiet', skal ikke forstås som en kritisk konklusion om en uheldig udvikling for erhvervspolitikken. Tværtimod. At erhvervspolitikken institutionelle forandring er forankret i hierarkiets autoritetsform betyder, at erhvervspolitikken fortsat kan

realiseres og ikke mindst opnår en effekt ved virksomhedernes tilslutning og accept. Det er netop de nye tiltag og aktiviteter der 'træder ud af' hierarkiets autoritetsform, der har vanskeligt ved at opnå tilslutning og accept. Eksempelvis har alternative reguleringsformer og kampagner svært ved at blive institutionaliseret, da de ikke på tilfredsstillende facon garanterer for effekten eller sikrer, at traditionelle rets- og kontrolgarantier bliver overholdt (jf. kapitel 7). Til gengæld tjener de som inspiration til og erfaringsgrundlag for, hvordan hierarkiets autoritetsform kan blive erstattet eller suppleret med en ny og polycentrede autoritetsform, som ikke henviser til en retskilde eller et centrum. I den henseende kan afhandlingen også tjene som inspirationskilde for fremadrettede aktiviteter og tiltag, hvis målet er en mere interaktiv styringsmodel for erhvervspolitikken hen imod kulturstyring.

For øjeblikket er der dog intet politisk ønske om en sådan udvikling i erhvervspolitikken, hvilket ses afspejlet i den manglende politiske opbakning til at sikre erhvervspolitikken samordning til trods for en principiel bred politisk enighed om, at erhvervspolitik er virksomhedernes rammebetingelser. Rammebetingelser blev eksplicitte under den tidligere socialdemokratiske ledede regering og med klare socialdemokratiske mærkesager som 'offentligt-privat samspil', men erhvervsstrategien om 'rammebetingelser' byggede på erfaringer og initiativer fra den forrige borgerlige regering under Schlüter. Her kunne rammebetingelser for alle virksomheder accepteres modsat ideen om 'selektive styrkepositioner'. Fraværet af forpligtende samordning og koordination af erhvervspolitikken kan forklare den politiske enighed og ikke mindst, at erhvervspolitikken institutionelle forandring i 1990'erne ikke for alvor brød med tidligere tiders styringspraksis om at holde 'en armlængdes afstand' til erhvervslivet.

Den nye venstre-konservative regering fra november 2001 fortsætter i skrivende stund (august 2003) med strategien om 'rammebetingelser', om end i kraftigt reduceret form. Det gælder i særdeleshed brugen af det økonomiske tilskudsinstrument (Jacob Magnussen, 2003). I forhold til erhvervspolitikken vidtforgrene de erhvervsfremmesystem begrænser V-K regeringens vækststrategi 'Vækst med vilje' brugen af det økonomiske tilskudsinstrument hovedsagligt til forskning og innovation (<http://www.em.dk/publikationer/html/vilje/index.htm>; maj 2002). Indsatsen inden for regelforenkling og administrative lettelser er derimod udvidet til at omfatte hele den

offentlige sektor (<http://www.moderniseringsprogram.dk/default.asp?artikelID=4884>). Samlet set er regeringens vækststrategi dog mere strukturpolitik end erhvervspolitik, dvs. målet er at opnå velfungerende markeder, hvor konkurrencen er virksom og ressourcerne kapital og arbejdskraft anvendes effektivt. Tilbage af erhvervspolitik i Vækststrategien er egentlig kun samordningen og koordinationen af regeringens økonomiske politik. Her er det det nye Økonomi- og Erhvervsministeriums opgave, at sikre, at tids- og handlingsplanen i regeringens Vækststrategi bliver fulgt af de øvrige sektorministerier. Det er en mere passiv kontrollerende funktion i forhold til det tidligere Erhvervsministeriums samordningsfunktion gennem embedsværket. Til gengæld er Vækststrategien bredt forankret i regeringen, hvad den forudgående erhvervspolitik aldrig blev. Det skyldes ikke alene det sikre flertal i Folketinget, men også enigheden blandt de to regeringspartier og ikke mindst at strategien er afstukket fra allerøverste politiske hold. Dertil kommer en stram top styring, som ikke tåler slinger i valsen. Den politiske enighed og ikke mindst styring skaber grobund for en reel samordning og koordination blandt ministerierne.

I et forvaltningspolitisk perspektiv betød netop det manglende politiske mandat igennem 1990'erne, at erhvervspolitikken samordning eller koordination blot havde en mindre 'gøgeunge-effekt'. Erhvervsministeriet fik kun i begrænset omfang andre ministerier og institutioner til at føre erhvervspolitik. Forvaltningspolitisk har Erhvervsministeriet ikke haft formelle procedurer til at kunne koordinere og samordne på tværs af de forskellige sektorministerier, som eksempelvis Finansministeriet kan ved sektorministeriernes indspil til finanslovsforhandlingerne. Erhvervsministeriet forsøgte med det fælles regeringsoplæg 'erhvervsstrategien.dk-21' at sikre en mere forpligtende samordning af indsatsen ved at opstille såkaldte 'pejlemærker'. Resultatet med 'pejlemærkerne' var dog sparsomt, da målene for de andre ministerier ikke var særligt præcist formuleret og dermed heller ikke særligt forpligtende i forhold til ministeriernes egen politik.

Fraværet af politisk opbakning til den erhvervspolitiske samordning har betydet, at erhvervspolitikken institutionelle forandring igennem 1990'erne både kan ses som en unik sektorpolitisk læreproces om strategisk politikudvikling og et dumdristigt forvaltningspolitisk eksperiment inden for rammerne af en hierarkisk formel struktur, hvor samarbejde altid analyseres ud fra en eksplicit 'nul-sums'

forståelse og bevidsthed om det såkaldte 'abespil' på Slotsholmen. Afhandlingen viser, hvordan Erhvervsministeriet har forsøgt at finde et stabilt leje til at håndtere de forskellige dilemmaer, der opstår ved at benytte og introducere en ny styringsrationalitet i forhold til den traditionelle hierarkiske styringsforståelse og historiske praksis. Erhvervspolitikken igennem 1990'erne har givet plads til 'selvregulering', 'kontakt-styring' og 'samtale' i den konkrete politik udmøntning, men som dokumenteret i afhandlingen på præmisserne af en dansk forvaltnings- og reguleringstradition. De erhvervspolitiske initiativer har oftest været en opfordring eller et tilbud til virksomhederne og andre myndighedsinstanser.

De erhvervspolitiske initiativer er endvidere blevet planlagt og udført inden for egne organisatoriske rammer og som regel uden megen koordination med andre ministerier og myndigheder. Ministerstyret betyder meget uafhængige og selvstændige ministerier, hvor styring og gensidig koordination er vanskelig at realisere og slet ikke efter en 'plan'. Der er langt fra den liberalistiske danske erhvervspolitik med lav grad af statsintervention og så til Jacques de Brandts forståelse af en 'developmental state' (1994), hvor især 'det japanske mirakel' efter 2. verdenskrig fremhæves som eksempel på en stats-marked-relation præget af, hvad der i dag på nudansk ville kaldes for en 'corporate culture' i administrationen. Nu har der ikke i Danmark været behov for den store genopbygning og planlægning efter 2. verdenskrig som i Japan, og det fravær rummer til gengæld muligheden for at kunne udvikle decentrale og fleksible koordinationsmekanismer, som synes at være 'tidens svar' på 'statssvigt' og troen på, at central styring kan lykkes. I det lys kan Erhvervsministeriets forvaltningspolitiske eksperimenter igennem 1990'erne ses som et første forsøg på, hvordan et sektorministerium på egen hånd kan realisere sin politik ved at sikre effekten af de mange forskelligartede og tværgående interaktive styringsprocesser på alle administrative niveauer.

Set i forhold til interaktiv metastyring er Erhvervsministeriets forsøg igennem 1990'erne dog et 'svigt' i forhold til at udvikle fælles læreprocesser mellem mange forskellige interesser og aktører. Erhvervsministeriets bestræbelser på at føre en klar og selvstændig erhvervspolitik ved at gøre sig fri af erhvervsorganisationerne er et brud med en lang dansk tradition for korporativisme og partinddragelse, især inden for arbejdsmarkedspolitikken, men også i den tidligere industripolitik.

Erhvervsministeriets 'enegang' har ikke været ideologisk motiveret som en kamp mod lobbyisme og særinteresser, men i stedet været et ønske om at kunne udvikle nye politiktiltag for at 'redde' dansk økonomi på lang sigt. I den 'mission' har Erhvervsministeriet fundet erhvervsorganisationerne for fodslæbende og ganske givet som et 'tågehorn', som en af erhvervsorganisationsrepræsentanterne fra dialogcasen (kapitel 13) selv bruger til at forklare dialoggruppernes opståen: at erhvervsorganisationerne som et 'tågehorn' gentager den høje erhvervsbeskatning, det administrative bøvvl og generationsskifteproblemet, som problemer for dansk erhvervsliv, frem for en aktiv medvirken i politikudviklingen af de erhvervspolitiske rammebetingelser. Med dialoggrupperne har det været Erhvervsministeriets hensigt at få virksomhederne direkte i tale, da de ved 'hvor skoen trykker', som Erhvervsministeriet prosaisk beskriver det. Dialogcasen i kapitel 13 afslører i midlertidigt også, at forsøget på at gå udenom erhvervsorganisationerne har sine begrænsninger. Erhvervsledere ved meget om virksomhedsdrift men lidt om den politiske kontekst og vice versa for embedsmændene, som har haft svært ved at flytte dialogen politisk på grund af manglende indsigt og selvfølgelig fraværet af det politiske mandat. Prisen for erhvervsorganisationernes manglende aftryk på erhvervspolitikken igennem 1990'erne har således været en manglende langsigtet effekt af erhvervspolitikken. For Erhvervspolitikken igennem 1990'erne kan kritiseres for at have været en intern Slotsholms- og embedsmandsøvelse uden megen forankring ude i virksomhederne eller for den sags skyld i kommunerne. Her kunne erhvervsorganisationernes aktive deltagelse måske have sikret en mere effektiv og stabil iværksættelse af erhvervspolitikken, som det ses tilsvarende indenfor arbejdsmarkedspolitikken (jf. kapitel 15.2).

Organisations- og partsinddragelsen er dog et forhold, som denne afhandling ikke har behandlet og derfor kun hypotetisk kan gisne om, hvad dens fravær har betydet. Den manglende inddragelse af erhvervsorganisationerne betyder også et forbehold af afhandlingens konklusion om de nye styringsinstrumenters institutionelle sandhed (jf. kapitel 6.5). Jeg har på bedste (eller værste) vis anvendt min statsteoretiske baggage dvs. først og fremmest governance litteraturen til at udvikle en eklektisk forståelsesramme af den erhvervspolitiske styring igennem 1990'erne, men som ikke har inddraget de tidligere korporativistiske eller forhandlingsøkonomiske analysers perspektiv på de organiserede interessers deltagelse i politikprocessen (jf. kapitel

2.3.). Begrundelsen for dette valg af perspektiv var motiveret af et ønske om at fokusere på, hvad der institutionelt kom ud af erhvervspolitikken frem for et fokus på processen mellem de mange forskellige interesser og aktører. Til det formål udviklede jeg analytisk 2 idealtyper og 4 styringsdilemmaer til at indkredse og forklare erhvervspolitikken institutionelle forandring. Den analytiske ramme har gjort det muligt at forklare institutionel forandring uden at foretage en historisk udredning og komparation med tidligere perioders erhvervspolitik. Til gengæld betyder fraværet af den interaktive konsultationsproces mellem de forskellige interesser og aktører, at afhandlingen ikke kan besvare, hvor institutionel forankret den førte erhvervspolitik har været blandt Erhvervsministeriets nærmeste interessenter, og dermed heller ikke kan vurdere den langsigtet politiske effekt af de nye styringsinstrumenter.

15.2. Fremtidens styringskrav

At Erhvervsministeriet ikke har været succesfuld og opnået en effekt med samordningen, fjerner ikke indtrykket af, at samordning er forudsætningen eller betingelsen for både interaktiv metastyring, og for at det enkelte ministerium kan realisere ministerens og regeringens politik. Samordning forudsætter imidlertid en institutionel forandring af den hidtidige 'top-down'-styringsrationalitet på Slotsholmen. Det vil ikke være nok med en klassisk kausal magtforståelse, hvor en stærk minister med regeringens opbakning kan få en anden minister til at gøre noget, denne ellers ikke ville have gjort. Samordning forudsætter også, at der indrettes og skabes institutionelle mekanismer eller rum for interministerielle relationer, som både inddrager ministeriernes autonomi og kompetence, men på samme tid også uddelegerer og udvikler de indbyrdes relationer, hvorved de involverede instanser også får autonomi og kompetence gennem deltagelse. Det er en relationel magt-opfattelse i forhold til den klassiske 'nul sums'-opfattelse af magt, og måske også derfor at forandring som teoretisk begreb er aktuelt og synes at tiltrække en større interesse end det konventionelle magtbegreb og dets lineære kausalforståelse af sociale relationer. Det er nemlig ikke kun interessant, hvem der har magten, men også hvad der sker med magten, og hvad den udvikles til.

Den stadig større og gensidige netværksrelation, der er mellem ministerierne, vil betyde, at samordningsproblematikken vil rykke ved den hierarkiske

autoritetsforståelse og struktur med faste ressortinddelinger. Erhvervsstrategien 'dk-21' viser, at et klart regeringsmandat sammen med en åben politisk dagsorden og udvalgsform giver de forskellige ministerier mulighed for at deltage og medvirke til at indholdsudfylde en fælles politisk dagsorden. Frem for 'at spille med musklerne' opnår Erhvervsministeriet med den åbne dagsorden at samordne de forskellige sektorpolitikker, om end resultaterne af 'dk-21' som sagt var sparsomme, så snart det gjaldt resultater uden for Erhvervsministeriets eget område. Tilsvarende med relationen til erhvervsorganisationerne. Læren fra Erhvervsministeriet 'enegang' igennem 1990'erne må være, at de organiserede interesser er vigtige for at forankre erhvervspolitikken 'ude' i erhvervslivet. Udfordringen for ministerierne bliver at finde en ny model for en pragmatisk og konsensusorienteret politikudvikling med de organiserede interesser, der samtidig tager hensyn til en ministers behov for at have en klar og synlig politisk profil.

Uanset om det lykkes, vil kravet om samordning for at realisere en given politik på tværs af ressortgrænser ganske givet blive den helt store udfordring for den offentlige sektor i dette århundrede, og det kritiske spørgsmål vil være, hvordan den enkelte myndighed, og for dens sags skyld også den enkelte organisation, kan bryde med enhedsforestillingen og etablere en autoritetsform, der ikke er territorielt afgrænset, men som alligevel har et klart og entydigt centrum. Forvaltningsjuristerne har givet bud på, hvordan et alternativt restsikkerhedsbegreb kan supplere det klassiske retstatsideal om forudsigelighed, upartiskhed og ensartethed i forvaltningen i takt med, at dette ikke længere sker (jf. kapitel 5.1.). I en forvaltningspolitisk kontekst er det interessante svar, hvordan en sådan tilsyneladende polycentreret og helhedsorienterede styreform kan blive legitim og effektiv. Nogle politologer og samfundsforskere er kommet med overordnede bud på, hvilke mekanismer der skal til for at styre en sådan polycentreret forvaltning.

Niels Åkerstrøm Andersen (1995:215-229) ser ud fra et systemteoretisk perspektiv muligheden for at etablere såkaldte 'tangentielle koblinger' i forhold til samordningsproblematikken. 'Tangentielle koblinger' er en styreform, der tager hensyn til, at forvaltningerne er lukkede over for hinanden med hensyn til kommunikative koder og diskursive regler, dvs. en styreform, der ikke opløser eller intervenserer i forvaltningens autonomi (ibid.: 217). Ud over at den enkelte forvaltning

har en vis autonomi ('af anden orden') forudsætter tangentielle koblinger også, at den politiske dagsorden (fremtidsbilleder) er en 'åben tekst' for andre forvaltninger, idet helheden og det almene defineres lokalt. Er de to forudsætninger til stede, ser Åkerstrøm muligheden for følgende fire typer af 'tangentielle koblinger', som er kronologisk opstillet efter graden af normativ forpligtigelse:

- 'forestillede rum'
- 'reflektionstvang'
- 'forhandlinger'
- 'overlappende medlemskab'

'Forestillede rum' er den mindst forpligtende og er eksempelvis hele den erhvervspolitiske strategi igennem 1990'erne om 'rammebetingelser.

'Reflektionstvang' er eksempelvis den tidligere omtalte erhvervsstrategi '.dk-21' eller de gennemførte dialogrunder. Her deltager andre ministerier og kan give input på temaer nedsat af Erhvervsministeriet. Endelig er flere af de erhvervsjuridiske tiltag inden for 'gode regler' forsøg på at få andre forvaltninger til at reflektere over et givent lovforslags erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der er ikke mange eksempler på 'forhandlinger' og 'overlappende medlemskab' i erhvervspolitikken. Det såkaldte 'Trojka-udvalg' bestående af departmentschefer, hvor nye erhvervslovsforslag skal 'høres', er et eksempel, men ellers er der ikke mange, og som blot understreger, at Erhvervsministeriet ikke har haft nogen formelle forvaltningspolitiske værktøjer til at kunne samordne med.

Bob Jessop (1998:37) er en anden, som har opstillet forudsætninger for at realisere, hvad han kalder 'effektive interaktive styringsmekanismer', uanset hvilket niveau de opererer på. I forhold til Åkerstrøms 'tangentielle koblinger' giver Jessop et mere nuanceret bud på forudsætningerne for samordning, idet han ud over et strukturniveau også inkluderer et aktør- og et handlingsniveau. Ud fra en aktør-struktur-sondring kan Jessops følgende 4 systemiske forudsætninger ses som først en struktur- eller institutionel forudsætning, som efterfølges af 3 aktør- og handlingsforudsætninger:

- Simple modeller og praksisser, som reducerer kompleksiteten, men som er kongruent med de faktiske processer og styringsobjektiver. Sådanne modeller skal forsimple problematikken uden at overse vigtige bivirkninger, gensidig afhængighed og fremkommende problemer. Nogle organisatoriske enheder ('bodies') kan specialisere sig i sådan modelbygning og/eller overvåge deres tilstrækkelighed.
- Udvikle kapaciteten for dynamisk interaktiv læring om forskellige kausale processer og former af gensidig afhængighed og udtryk for ansvarlighed og kapacitet for handling i komplekse og turbulente omgivelser.
- Lave metoder til at koordinere handling på tværs af forskellige sociale kræfter med forskellige identiteter, interesser, meningssystemer og på tværs af forskellige rum- og tidshorisonter og handlingsrationaliteter ('domains of actions').
- Etablere et fælles verdensbillede for individuel handling og et system af metagovernance til at stabilisere spillernes orientering, forventninger og opførsel.

Jessops analytik og terminologi er i høj grad møntet på et analytisk makroniveau, men ikke desto mindre kan de også på et institutionelt meso- og mikroniveau ses som de strukturelle og organisatoriske forudsætninger, der skal til for at realisere en given samordning. For Jessop består vanskeligheden ved hvert af de fire vilkår i at etablere sikre koordinationsformer og give dem en strukturelt betinget strategisk selektivitet, der belønner fortsat efterlevelse ('compliance'). For at det kan lykkes, ser Jessop, at der oparbejdes rutiner og en organisatorisk kapacitet, der umiddelbart kan ses som ineffektiv og tegn på organisatorisk inertie ('slack'), men som er evnen til at skifte koordinationsmekanisme i tider af turbulens og til hele tiden at undgå politisk og økonomisk koordinationsvigt.

I en dansk og aktuel forvaltningspolitisk sammenhæng er det dog svært at forestille sig sådanne styringsmekanismer realiseret på kort sigt. For øjeblikket er faktisk den modsatte 'dyd' den dominerende og politisk mest efterspurgt – manglen på 'institutionel hukommelse'. Erhvervsministeriets omstrukturering er sket ud fra et ønske om 'omstillingsparathed' og 'policy-orientering' for hele tiden at igangsætte nye sammenhængende policy-initiativer, og politisk præsenteres den storstilet og som om den er fuldstændigt unik og svaret på alle tidligere tiders politiske problemer. Erhvervsministeriet adskiller sig ikke fra andre ministerier, men har snarere sat en ny

ministeriel standard for udskiftningen af ideer, initiativer og personale. Der sker selvfølgelig en vis læring i det enkelte ministerium og inden for det enkelte sagsområde, men da denne som oftest er personbåret rammer omsætningen af medarbejderne også akkumuleringen af viden inden for det enkelte policy-område. Ny Løn og nye stillingskategorier har givet mulighed for at holde på de dygtige medarbejdere i et vist omfang, men ikke tilstrækkeligt til at standse hastigheden i personaleomsætningen. Heller ikke den nu udbredte brug af evalueringer kan unddrage sig policy-orienteringen og det fremadrettede symbolperspektiv. Evalueringernes egentlige formål er nemlig at skabe legitimitet og ikke mindst troværdighed i den politiske forhandlingsproces om sagsområdets omfang og indhold snarere end at være et forsøg på at skabe en institutionelt akkumuleret erfaringsopsamling.

Fraværet af læring og erfaringsopsamling er et problem i den erhvervspolitiske styring ved ikke at oparbejde en faglig viden internt i Erhvervsministeriet. Den såkaldte 'DJØFisering' har i Erhvervsministeriet betydet, at sagsbehandlende ingeniører o.lign. faggrupper i stor stil er blevet udskiftet med policy-orienterede generalister. Et forhold som også forstærkes af, at den erhvervspolitiske strategi om rammebetingelser er 'indholdstom' og således lader embedsmændene alene i dialogen. Casen om dialoggruppen 'offentligt-privat samspil' er et eksempel på problemet med manglende intern faglig viden i Erhvervsministeriet. Erhvervsministeriets embedsmænd kunne ikke i dialogen give et fagligt modspil til de eksterne eksperter inden for miljø- og energiområdet og bringe dialogen politisk videre med selvstændige faglige argumenter.

I det hele taget foregår den erhvervspolitiske styring meget ad hoc-præget og i forhold til beslutningsteori meget 'skraldespandsagtigt', hvor beslutningen og løsningen på policy-problemet ikke nødvendigvis kommer til sidst i beslutningsprocessen eller er den rigtige og optimale løsning på problemet. Sådan opfattes det selvfølgelig ikke i Erhvervsministeriet, hvor der er blevet kæmpet bravt og arbejdet sent for at håndtere de givne styringsdilemmaer og give dem en passende og acceptabel form, der siden kan administreres og indpasses organisatorisk.

Spørgsmålet er blot, om kulturstyring egentlig er foreneligt og kompatibelt med hierarkiet, hvis der skal ske en vellykket samordning og ny funktionel helhedsdannelse? Det er den ikke ud fra den herskende styringsopfattelse inden for erhvervspolitikken. Derfor foregår den faktiske erhvervspolitiske styring også 'i skyggen af hierarkiet', hvor den erhvervspolitiske praksis symboliseret ved realtypen 'erhvervspolitikken styring' har en vis succes, hvad angår de aktiviteter som Erhvervsministeriet selv kontrollerer og ud fra hierarkiets egen målestok og krav om kontrol, ansvar og gennemsigtighed.

Det er tvivlsomt, om Erhvervsministeriet og den offentlige sektor generelt ved brugen af 'kulturstyring' i hybridformer (som realtypen 'erhvervspolitikken styring') effektivt kan imødekomme følgende aktuelle styringsbehov (listet vilkårligt):

- Forvaltningen kan hurtigere indfange og reagere på borgernes og virksomhedernes behov.
- Forvaltningen fremmer en serviceorienteret holdning til borgere og virksomheder og honorerer tidens krav om 'en differentieret og individuel behandling.
- Forvaltningen kan effektivt indhente viden og løse policy-problemer i samarbejde med lokale aktører.
- Forvaltningen kan matche nye organiseringsprincipper, hvor skellet mellem 'ude og inde' i organisationen er i opbrud.
- Forvaltningen opnår et større rekrutteringsgrundlag blandt ansøgere som reagerer på jobannoncer om 'ildsjæle' (Brøndby Kommune) eller 'politiske blæksprutter' (Erhvervsministeriet) og uden at skuffe efterfølgende.
- Sidst men ikke mindst kan forvaltningen ved kulturstyring udvikle policies, der er empirisk baseret i danske forhold.

Skal kulturstyring og samordning lykkes i fremtiden, kræver det, at erhvervspolitikken og den offentlige sektor opdyrker 'rene modeller' frem for de nuværende hybridmodeller og pragmatiske løsninger. Det er dog ikke et spørgsmål om at afvikle hierarkiet. Kulturstyringen kan sagtens ske, samtidig med at der inden for samme område og andre områder stadig reguleres efter klassiske myndighedsprincipper.

Et oplagt område at begynde med kulturstyring er inden for tilskudsområdet. Virksomhederne og borgere har intet retskrav på et tilskud (her ses bort fra lovpligtig refusion af f.eks. privates medicinudgifter), og tilskudsadministration af udviklingsaktiviteter kræver ikke helt den samme diskretion af hensyn til private forhold. Casen om Udviklingskontraktordningen viste, at sagsbehandlingen i den daværende Erhvervsfremme Styrelse stadig var reaktiv og af administrativ karakter, mens kontakten og netværksrelationer udvikles mellem den kontraktansvarlige offentlige institution og virksomheden. Konsekvensen var et asymmetrisk vidensforhold mellem sagsbehandler og projektets deltagere, både hvad angår det udviklingsorienterede og kontrollen af projektet. Konsekvensen af det asymmetriske vidensforhold bliver i et fremadrettet perspektiv manglende viden til at udvikle erhvervsfremmetilbud, der effektivt matcher virksomhedernes behov.

Forsøg med kulturstyring inden for tilskudsområdet sker selvfølgelig allerede i dag og vender op og ned på den traditionelle armlængde afstand mellem ansøger og sagsbehandler. Her vil også erhvervsorganisationerne og ikke mindst arbejdsmarkedets parter kunne få revitaliseret deres betydning som part og mægler i kontakten mellem 'stat' og 'civilsamfund', men det skal ske på en helt anderledes aktiv og udadvendt facon end tidligere tiders tilskudsadministration. For imidlertid at sikre retssikkerheden og undgå kulturstyringssvigt ved manglende ansvarsplacering p.g.a. tætte og uformelle relationer på kryds og tværs af 'netværkene' er det vigtigt, at kulturstyringen underkastes offentligt tilsyn og kontrol fra 'tredje part'. Et sådant institutionelt arrangement vil også stadig være i overensstemmelse med styringsprincipperne i interaktiv metastyling (metagovernance).

15.3. Ekskurs

Kulturstyring er selvfølgelig sød musik og vanskeligt at omsætte på kort sigt. Vi lever i en mellemtid, som det ofte bliver sagt, hvor vi kan se konturerne af nye offentlige styringsformer og organisering, og hvor der er megen usikkerhed og mange frustationer, men hvor der også igangsættes forsøg og udvikling inden for de enkelte sektorer. Resultatet bliver en institutionel forandring af den offentlige sektor, som sker gradvis og stadig i 'skyggen af hierarkiet', men som måske engang vil vise sig som en begyndende 'skygge af netværk'. Det vil så indebære nye styringsudfordringer og

problemer for at undgå kulturstyringssvigt, hvor især den manglende retssikkerhed er et problem, men også at kulturstyring i netværk giver uigennemsigtige aktørrelationer og dermed også risikere et demokratisvigt i forhold til den parlamentariske styringskæde. Dialog casen om 'offentligt-privat samspil' viste, at privat aktører med stor viden og erfaring inden for området fik lov at deltage i dialogen. Det gav et kvalificeret input i dialogen, men i en demokratisk sammenhæng skubber spørgsmålene sig på, bl.a. hvem disse privatpersoner repræsenterer, og ikke mindst hvilke interesser de søger at realisere. Erhvervsministeriet har godt nok fået en noget stærkere og mere selvstændig statslig position i forhold til erhvervsorganisationer og den traditionelle korporativistiske udvalgsstruktur på det erhvervspolitiske område, men det har også betydet, at dens legitimerende alliancer i dag er af mere privat karakter, og det udfordrer de traditionelle distinktioner mellem offentlig og privat og mellem politik og administration. Privatpersoner inviteres indenfor og er med til at beslutte policy-tiltag uden om de traditionelle interessekanaler. Der er i høj grad tale om en grå zone eller [gråvernance], som er stadig mere udbredt, og derfor er der brug for klare spilleregler på området for at undgå 'pludseligt' opståede skandaler og meget uklarhed om, hvem der egentlig startede det hele, hvem der vidste hvad, og ikke mindst hvem som har ansvaret.

Da vidensressourcen i stadig større omfang privatiseres, er fremtidens udfordring, hvordan demokratiske koordinationsmekanismer kan arrangeres på tværs af både grænsen offentlig-privat og mellem forskellige offentlige myndigheder. Målet er en offentlig demokratisk kompetence til at koordinere og samordne den politiske proces samtidig med at private aktører besidder den dominerende viden i den politiske beslutningsproces.

Kapitel 16. Litteraturliste

Amin, Ash & Damian Thomas (1996): *The Negotiated Economy: State and Civic Institutions in Denmark*, Economy and Society, vol.25, no.2, side 255-281.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1994): *Institutionel historie – en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse*. COS rapport nr. 10/1994.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1995): *Selvskabt forvaltning - Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Andersen, Niels Åkerstrøm; Peter Kjær & Ove K.Pedersen (1996a): *On the Critique of the Negotiated Economy*. Scandinavian Political Studies 19:2, side 167-180.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1996b): *Udllicitering: Når det politiske bliver privat*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels & Peter Kjær (1996c): *Institutional Construction and Change: An Analytical Strategy of Institutional History*, COS rapport nr. 5/96.

Ankersborg, Vibeke (2002) *I Erslevs fodspor : en lærebog i kildekritik som samfundsvidenskabelig metode*. 2. udg. Kbh.: Politiske Studier.

Antonsen, Marianne; Hanne Foss Hansen; Preben Melander & Torben Beck Jørgensen (1999): 'Offentlige organisationer i drift mellem "offentlig" og "privat"'. Livet i offentlige organisationer – Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked; Jørgensen, Torben Beck & Preben Melander (red.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (2000): *Forandringer i teori og praksis - skiftende billeder fra den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bang, Henrik; *Forskningstrategi oplæg om COS*, bilag 2 i brev af 3.marts 1999.

Bang, Henrik; Jens Hoff; Anders Peter Hansen & Jacob Magnussen (2000): *Hjulene på sæbekassebilen skal have lov til at falde af*, Institut for Statskundskab, KU, arbejdspapir 10.

Bang, Henrik; Jens Hoff & Allan Dreyer Hansen (2000): *Demokrati fra neden: casestudier fra en dansk kommune*. København: DJØF.

Bang, Henrik (2001): 'Kulturstyring gennem borgerinddragelse – En ny alliance mellem den politiske forvalter og aktive borger i hverdagslivets politik'. *Bydelsrådet – gjorde det en forskel? Erfaringer og perspektiveringer af forsøget med lokalt bydelsstyre i Indre Nørrebro Bydel*; Andersen, Pernille (red.). København: Indre Nørrebro Bydel.

Bang, Henrik & Jens Hoff (2002): *Borgerinddragelse giver mere effektiv forvaltning*; Mandag Morgen, nr. 8, februar.

- Bang, Henrik (2002): *Culture Governance – Connecting Governance, Government and Democracy*, Manchester University Press (under udgivelse).
- Beck, Ulrich (1997): *The Reinvention of Politics – Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966): *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Bevir, Mark & R.A.W. Rhodes (1998): *Constructing Networks: From Typology to Narratives*, Paper, COS.
- Bogason, Peter & Eva Sørensen (red.), (1998): *Samfundsforskning Bottom up – Teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (2000a): *Public Policy and Local Governance – Institutions in Postmodern Society*. Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2000b): *Teoretiske skoler i dansk politologisk forvaltningsforskning – Postmodernismens mulige rolle*, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2000, 81.årgang.
- Bordieu P. & L.D.J. Wacquant (1992): *An Invitation to Reflective Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Born, Asmund m.fl. (1988): *Refleksiv ret*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Boston, Jonathan (1999): *New Models of Public Management: The New Zealand Case*. Samfundsøkonomen, nr. 5. DJØF.
- Brandt, Jaques de (1994): 'Policy Mix and Industrial Strategies'. *Europes's Economic Challenge – Analyses of Industrial Strategy and Agenda for the 1990s*; Bianchi, Patrizio; Cowling, Keith & Sugden, Roger (red.). Routledge.
- Bredsdorff, Nils (1997): *Frie hænder gennem bunden rationalitet – Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden*. COS rapport, nr. 4.
- Bredsdorff, Nils (1998): *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab – en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og forvaltningskommissionen af 1946*; FS& Ph.d. Thesis no. 13/1998. Roskilde Universitetsbibliotek:1998.
- Bregn, Kirsten (red.), (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – I et økonomisk perspektiv*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Bruijin, Hans A. de & Hans A.M. Hufen (1998): 'The Traditional Approach to Policy Instruments'. *Public policy Instruments - Evaluating the Tools of Public Administration*; Peters, B.Guy & Frans K.M. van Nispen. Edward Elgar.
- Bruus, Palle (1997): *Om begrebet Erhvervspolitik*. Working Paper 97-20, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus.

- Christensen, Bent (1980): *Forvaltningsret: Hjemmelsspørgsmålet*. København: Juristforbundetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991): *Den usynlige stat*. Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Christiansen, Peter Munk (1992): *Forvaltning og omgivelser*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (1992a): *Statslig erhvervsfremme – struktur, beslutninger, koordination – Udarbejdet af Peter Munk Christiansen*. Notat. Industri- og Handelsstyrelsen.
- Christiansen, Peter Munk (1992b): *Industrien og miljøet. En analyse af industriens syn på miljøreguleringen i Danmark*. Politica 3/1992.
- Christiansen, Peter Munk (1994): *A Negotiated Economy? Public Regulation of the Manufacturing Sector in Denmark*, Scandinavian Political Studies 17:4, side 305-320.
- Christiansen, Peter Munk (1996): *The negotiated Economy: Is there a Theory?* Scandinavian Political Studies 19:4, side 401-407.
- Christiansen, Peter Munk (1998a): *Udviklingen af et nyt erhvervspolitisk paradigme og erhvervspolitikens institutionelle forankring*. Notat, Erhvervsministeriet.
- Christiansen, Peter Munk (1998b): 'Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier'. *Interesseorganisationer i dansk politik*; Ronit, Karsten m.fl. (red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Collin, Finn (1997): *Social Reality*. London og NY: Routledge.
- Danmarks Statistik (1996): *Generel erhvervsstatistik og handel*.
- Dean, Mitchell (1999): 'Governmentality – Power and Rule in Modern Society'. Sage Publications.
- Dean, Mitchell (2001 - under redigering): 'Culture Governance and Individualization'. *Culture Governance – Connecting Governance, Government and Democracy*. Bang, Henrik (red.). Manchester University Press.
- DTI Erhvervsanalyser (1996): *Kortlægning af danske virksomheders indberetninger og indbetalinger*.
- Dunsire, Andrew (1993): 'Modes of Governance'. In Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Dunsire, Andrew (1996): *Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance*. Administration & Society, 28 (3), side 299-334.
- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall.

Erhvervsfremme Styrelsen (1994): *Offentligt/privat samspil i et erhvervsudviklingsperspektiv - et debatoplæg udarbejdet af Tage Dræbye.*

Erhvervsfremme Styrelsen (1994b): *Ressourceområdeanalysen 'Miljø/Energi - en erhvervsøkonomisk analyse.*

Erhvervsfremme Styrelsen (1994c): *Miljø og erhvervsudvikling: et debatoplæg udarbejdet af Peter Munk Christiansen. Ressourceområdeanalyse.*

Erhvervsfremme Styrelsen (1998): *Evaluering af Udviklingskontraktordningen, Hovedrapport. Hovedrapport. Udarbejdet af PLS Consult.*

Erhvervsfremme Styrelsen (2000): *Udviklingskontraktordningen – En kortlægning af private virksomheders deltagelse i kommercielle udviklingskontrakter. Notat.*

Erhvervsfremme Styrelsen, (2001): *Kompetenceklynger i dansk erhvervsliv: en ny brik i erhvervspolitikken. København: Erhvervsfremme Styrelsen.*

Erhvervsministeriet, (1993-1998): *Erhvervsredegørelse 1993-1998 (ER93-98).*

Erhvervsministeriet (1994): *Fremtidens erhvervsudvikling på Samsø – Rapport fra Udvalget vedrørende Samsø.*

Erhvervsministeriet (1995): *Regionalpolitisk redegørelse.*

Erhvervsministeriet (1996): *kvalitetsvurdering af erhvervsregulering – en arbejdsgrupperapport.*

Erhvervsministeriet (1996b): *Konference. Dialog med ressourceområderne – erhvervspolitik på rette vej?. Notat, j.nr. 95-59-2/pro-RO. (Konferencen afholdt d. 18.december 1996).*

Erhvervsministeriet (1997): *Dialog med ressourceområderne – status februar 1997.*

Erhvervsministeriet (1997b): *Kortlægning af offentlig kontrol. Notat 95-79-42/LVS.*

Erhvervsministeriet, (1997c): *Dialog med Miljø/Energi – Forslagsrapport.*

Erhvervsministeriet, (1997d): *Dialog med Miljø/Energi – baggrundsanalyse - offentlige-private selskaber på miljøområdet. Udarbejdet af Plesner& Grønberg og KPMG Management Consulting for EM.*

Erhvervsministeriet (oktober 1998): *Regulering af erhvervslivet 1997/98. Rapport.*

Erhvervs- og Finansministeriet (marts 1998): *Undersøgelse om virksomheders forpligtigelser i forbindelse med offentlig kontrol. Rapport.*

Erhvervsministeriet (2000): *.dk21 – En ny strategi for Danmarks erhvervspolitik.*

Eriksen, Erik Oddvar (1993): *Grenser for staten?: om makt, penger og kommunikation som styringsinstrumenter. Oslo: Universitetsforlaget.*

Eriksen, Erik Oddvar (1993b): *Den offentlige dimension: verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: Tano.

Ernesto, Laclau (1990): *New Reflections on The Revolution of our time*. London.

Esmark, Anders (1998): *Forandringen stiger: En kritik af forandringsbegrebet i ny-institutionalismen - og et systemteoretisk alternativ*. COS-rapport 4.

Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*.

Flyvbjerg, Bent (1991a): *Rationalitet og magt – Det konkrete videnskab*, bind I. Akademisk forlag.

Flyvbjerg, Bent (1991b): *Rationalitet og magt – Det konkrete videnskab*, bind II. Akademisk forlag.

Fox, C.J. & H.T. Miller (1995): *Postmodern public Administration: Towards Discourse*. London: Sage Publications.

Giddens, Anthony (1979): *Central problems in social theory – Action, structure and contradiction in Social Analysis*. University of California Press Berkeley and L.A.

Greve, Carsten (1999): *Governance by Contact - Creating Public-Private Partnerships in Denmark*. Særtryk 5/99, Demokratiprojektet, Statskundskab, Københavns Universitet.

Grolin, Jesper (1999): 'Industrien i risikosamfundet – legitimitet, subpolitik og dialog i Brent Spar sagen'. *Risiko, politik og miljø i det moderne samfund: en antologi om en aktuel kontrovers*. Aagaard-Nielsen, Kurt m.fl. (red.). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

GRUS (1987): *Tema: Erhvervspolitikens grænser*. 8. årgang, nr. 21. AUC.

Hansen, Allan Dreyer (1995): *Modernisme og postmodernisme – filosofi og politik. En debat*, Undervisningsserie 2/1995, Institut for Statskundskab, KU.

Hansen, Allan Dreyer & Jacob Magnussen (2001): *Bydelsforsøget på Indre Østerbro – Erfaringsudredning*. Indre Østerbro Bydelsråd.

Henningsen, Ulla Rødgaard; *Strukturændringerne i Erhvervsministeriet*, Demokratiprojektet, Statskundskab, KU, arbejdspapir 20/1999.

Henrichsen, Carsten (1997): *Retssikkerhed og moderne forvaltning – En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*. Akademisk forlag.

Hoff, Jens; Karl Löfgren & Sune Johansson (1999): *Internet og demokrati – Erfaringer fra Kommunalvalget 1997*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hood, Christopher (1998): *The Art of the State*, Oxford University Press.

Hydén, Håkan (1989): 'Retlige styringsmodeller i retsstaten og velfærdsstaten – mod en retsstatslig velfærdsmodel'. *Regulering og styring: En juridisk teori- og metodebog*. Ellen Margrethe Basse (red.). København: Gad.

Industri- og Samordningsministeriet (1994): *Offentligt-privat samspil - Perspektiver, barrierer og eksempler*.

Jacobsen, Jens Chr.(red.), (1995): *Autopoiesis II – Udvalgte tekster af Niklas Luhmann*. København: Politisk Revy.

Jensen, Inger (2000): *Arbejdspapir om Searle's: the Construction of Social Reality*. RUC.

Jensen, Lotte (1998): 'Bottom up. Forskning med hovedet under armen?'. *Samfundsforskning Bottom up – Teori og metode*. Peter Bogason og Eva Sørensen (red.). Roskilde Universitetsforlag.

Jepsen, Jørgen (1990): 'Deregulering og magt. Om kontrol med erhvervslivet – og med andre'. *Deregulering: Ret uden regler?*; Lis Frost (red.). Århus: Århus Universitetsforlag.

Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukratiet - magt og effektivitet*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.

Jessop, Bob (1990): *State Theory - Putting the Capitalist State in its Place*. Polity Press.

Jessop, Bob (1998): *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*, International Social Science Journal, Blackwell Publishers Ltd. for UNESCO, Vol. L, no. 1.

Jessop, Bob (2000): *Globalisering og interaktiv styring*, Roskilde Universitetsforlag.

Jørgensen, Torben Beck (1996): *Forvaltningspolitikken mellem Skylla og Karybdis; Projekt "Offentlig sektor – vilkår og fremtid"*. København.

Jørgensen, Torben Beck (1999): 'Politik og produktion'. *Livet i offentlige organisationer – Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*; Jørgensen, Torben Beck & Preben Melander (red.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jørgensen, Torben Beck & Melander, Preben (red.), (1999): *Livet i offentlige organisationer – Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets - Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press.

Kickert, Walter J.M.; Erik Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. London: Sage publications.

Kidders, Louise (1981): 'Qualitative Research and Quasi-Experimental Frameworks'. *Scientific Inquiry and the Social Science*; Brewer & Collins (red.). San Francisco.

Klausen, Kurt Klaudi (1998): 'Indikatorer på NPM's gradvise, men begrænsede gennemslag i Danmark'. *New Public Management i Norden*; Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (red.). Odense Universitetsforlag.

Kluth, Michael F. & Jørn B. Andersen (1994): *Societal Transformation and new Modes of Governance: Danish Industrial Policy in the Nineties*. Revised version of a paper presented at the Supreme Rada's Conference on the Social & Economic problems of Ukraine as a Transitional Society at the Break of the millennium, Kiev.

Koimann, Jan (red.), (1993): *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.

Koimann, Jan, (1999): *Socio-political governance – overview, reflections and design*, Public Management: An International Journal of Research and Theory, volume 1, number 1.

Kristensen, Peer Hull og Jørgensen, Lars Bernhard (1980): 'Industripolitisk planlægning – kampen om statens rolle'. *Samfundsplanlægning – en antologi om erfaringer, problemer og perspektiver*, Arnfred, Niels m.fl. (red), Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Kristensen, Peer Hull (1995): *Denmark: An Experimental Laboratory of Industrial organization*. Doktordisputats. Handelshøjskolen i København.

Kristiansen, Ruth (1983): 'Dialog som et alternativt styringsmiddel'. *Nye styremåder i den offentlige sektor*; , Bøje Larsen (red.). København.

Kristiansen, Søren Brøndum (1987): *Industripolitik: med særlig henblik på danske erfaringer*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Kuyper, Laurens (2000): 'State Aid Rules for a Level Playing Field'. *Industry and the European Union – Analysing Policies for Business*; Darmer, Michael & , Laurens Kuyper (red.). Edward Elgar.

Kvale, Steiner (1997): *Interview: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel.

Laclau, Ernesto (1990): *New reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.

Lane, Jan Erik (1994): *Will Public Management Drive Out Public Administration?*; The Asian Journal of Public Administration, Vol.16, Number 2.

Lawson, Tony (1997): *Economics and Reality*. London: Routledge.

Luhmann, Niklas (1995): *Social Systems*. Stanford University Press.

Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning. stat og samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Lyotard, Jean-Francois (1982): *Viden og det postmoderne samfund*. Århus: Sjakalen ørkenserien.

- Magnussen, Jacob (2002): *Sektorministeriernes styringsdilemma*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 2/2002.
- Magnussen, Jacob (2003): *Regeringens vækststrategi – et farvel til erhvervspolitikken*. Samfundsøkonomen maj 2003:4, side 19-26, DJØF.
- March, James & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James & Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Marsh, David & R.A.W. Rhodes (red.), (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Messner, Dirk (1997): *The Network Society – Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, GDI Book Series no. 10. London: Frank Cass Publ.
- Miljø- og Energiministeriet (1999): *Faktuelt*. nr. 27, 24.juni.
- Miljøstyrelsen (1998) *Oversigt over aftaler med erhvervslivet på miljøområdet*. Tilsyns- og Lovkontoret.
- Mortensen, Nils (1991): *Modsatninger og forsoninger mellem strukturer og aktører*. Politica vol.23, no.1, side 42-59. Århus.
- Nielsen, Klaus, Bob Jessop & Jerzy Hausner (1995): 'Institutional Change in Post Socialism'. *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism - Institutional Dynamics in the Transformation Proces*; Nielsen, Klaus; Bob Jessop & Jerzy Hausner (red.). Edward Elgar.
- Nielsen, Klaus (1996): 'Industrial Policy or Structural Adjustment'. *Legacies of Change - Transformations of Postcommunist European Economies*; Campbell, John L. & Ove K. Pedersen (red.). N.Y.: Aldine de Gryter.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nørager, Troels (1993): *System og Livsverden – Jürgen Habermas' konstruktion af det moderne*. Forlaget Anis.
- OECD (1991): *Strategic Industries in a Global Economy: Policies issues for the 1990s*. Paris.
- OECD (1994): *Assessing Structural Reform: Lessons for the Future*. Paris.
- Offe, Claus (1975): 'The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation', (side 125-144). *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*; Lindberg, L.,N. m.fl. (red.), Lexington: D.C: Heath.

- Offe, Claus (1985): 'The divergent Rationalities of Administrative Action' (kapitel 10). *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*; Keane, John (red.). Cambridge.
- Pedersen, Anne Reff (1998): 'En præsentation af sneboldsmetoden – Kortlægning af beslutningsprocesser i ældres behandling og pleje'. *Samfundsforskning Bottom up – Teori og metode*; Peter Bogason og Eva Sørensen (red.), Roskilde Universitetsforlag.
- Pedersen, Dorte (1998): *Forhandlet forvaltning – en ny institutionel orden for den statslige løn- og personalepolitik*, COS rapport nr. 2.
- Pedersen, Ove K. & Klaus Nielsen (1990): *From the Mixed Economy to the Negotiated Economy – The Scandinavian Countries*, COS rapport nr. 13.
- Pedersen, Ove Kaj (1991): *Den sønderdelte stat – om interessorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf*; COS Forskningsrapport nr. 8.
- Pedersen, Ove Kaj (1992): *Privat Politik: Projekt forhandlingsøkonomi*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Peters, Guy B. (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas,
- Petersson, Olof (1987): *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlsson.
- Pirsig, Robert M. (1977): *Zen – kunsten at vedligeholde en motorcykel*. Borgen.
- Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Basingstoke: Macmillan Business.
- Poulantzas, Nicos (1973): *Political Power and Social Classes*, NLB.
- Revsbech, Karsten (1992): *Nyere tendenser i forvaltningsretlig teori: Systemhensyn eller retssikkerhed*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, David (1992): *Policy Networks in British government*, Oxford: Clarendon.
- Rhodes, R.A.W.(1997): *Understanding Governance – Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rhodes, R.A.W. & Mark Bevir (1998): *Public Administration without Foundations : The case of Britain*. Administrative Theory & Praxis, vol.20, no.1.
- Rhodes, R.A.W.(1999): 'Governance and public Administration'. *debating Governance*. J.Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Ronit, Karsten (2000): 'Erhvervsministeriet som politikproducent: mellem politisk styring og organiserede interesser'. *Regering og embedsmænd – om magt og demokrati i staten*; Knudsen, Tim (red.), Århus: Systime.

Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra?: Om välfärdsstatens moraliska og politiska logik*. Stockholm: SNS.

Sabel, Charles (1993): 'Constitutional Ordering in Historical Context'. *Games in Hierarchies and Networks - Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*; F.W. Scharpf (red.). Campus verlag & Westview Press. Side 65-124.

Sand, Inge Johanne (1995): *Fra materiellrettslige til procedurale lovgivningsformer. Endres forholdet mellom rett og politikk?*. Retfærd nr. 69, 18.årgang. Side 51-64.

Sayer, Andrews (2000): *Realism and Social Science*. Sage Publications.

Scharpf, Fritz (1994): *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*; Journal of Theoretical Politics, 6 (1), side 27-53.

Scott, Richard W.; *Organizations – Rational, Natural and Open Systems*, Prentice Hall 1987.

Searle, John R. (1995): *The Construction of Social Reality*, The Free Press.

Shaap, L. & Van Twist, M.J.W (1997): 'The Dynamics of Closedness in Networks'. *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. (ed.) Kickert, Walter J.M., Erik Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. London: Sage Publications.

Sibeon, Roger (1999): *Contemporary Governance: An Interdisciplinary Approach*. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III) at Aston Business School, Aston University, Birmingham.

Sidenius, Niels Chr. (1982): 'Industrielle interessorganisationer i den politiske beslutningsproces'. *Organisationer og Omgivelser*. Politica, 14.årgang, nr.4.

Sidenius, Niels Chr. (1982b): *Begrebet industripolitik - definition, operationalisering og overordnet systematik*. Arbejdspapir, Århus: Institut for Statskundskab.

Sidenius, Niels Chr.; *Dansk Industri politik – Nye løsninger på gamle problemer*, Hovedland 1989.

Sidenius, Niels Chr. (1999): 'Industripolitik: Business as usual?'. *Magtens organisering – stat og interesseorganisationer i Danmark*; Blom-Hansen, Jens og Daugbjerg, Carsten (red.). Århus: Systime.

Spiethoff, Arthur (1953): 'Pure Theory and Economic Gestalt Theory, Ideal Types and Real Types'. *Enterprise and Secular Change*. Lane, F.C. & J.C. Riemersma (red.). Homewood, ill.: Richard D.Irwin.

Stangerup, Henrik (1981): *Vejen til Langoa Santa*, Gyldendal.

Stigler, George J. (1975): *The citizen and the State*. University of Chicago Press.

Stoker, Gerry (1998): *Governance as Theory: Five propositions*, International Social Science Journal, Blackwell Publishers Ltd. for UNESCO, Vol. L, no.1.

Strunge, Lars (1993): *Det teknologiske udviklingsprogram – fornyelse af dansk industri og teknologipolitik*, semesterprojekt. RUC.

Teknologirådet (1999): *Teknologisk Fremsyn i Danmark*. Rapport nr. 3.

Termeer, C.J.A.M. & J.F.M. Koppenjan (1997): 'Managing Perceptions in Networks'. *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*, (ed.) Kickert, Walter J.M., Erik Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. Sage Publications. London.

Teubner, Günther (red.), (1986): *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Walter de Gruyter.

Tidsskrift for politisk økonomi (1983-1985): *Fremtidens Industripolitik I.*, vol. 8, nr. 3, Roskilde Universitetscenter.

Torring, Jacob (1999): *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Reflections on path-shaping and path-dependency in Denmark*. COS rapport nr. 1.

Vedung, Evert (1999): *En historisk ironi eller undantaget som blev en regel – Svenske kommuners implementering av et bostadsekonomisk styrmedel*; Nordisk Administrativt Tidsskrift.

Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Norge: Gyldendal.

Wenneberg, Søren Balebo (2000): *Socialkonstruktivisme – positioner, problemer og perspektiver*. Samfundslitteratur.

Willke, Helmut (1990): 'Political Intervention - Operational Preconditions for Generalized Political Exchange'. *Governance and Generalized Exchange - Self-organizing Policy Networks in Action*. Marin, Bernd (ed.), Campus Verlag.

Willke, Helmuth (1992): *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Suhrkamp.

Yeatman, Anna (1994): *The Reform of Public Management: An Overview*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 53 No. 3.

Yin, Robert K. (1989): *Case Study Research – Design and Methods*. Sage. (Revised Edition).

bilag1. Oversigt over erhvervsfremmeordninger på Finanslove, 1995-2000

Nr.		FL konto	Specifikation	Admini- stration	Mio. dkr., løbende priser						Tilskud	Rammebetingelse	
					1995	1996	1997	1998	1999	2000			
			1. Branchestøtte										
1.1	26.21.21.10	Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Almindelig virksomhed	EM	-11,8	32,9	123,2	377,4	97,5	96,4				
1.2	26.21.21.11	Administrative lettelser	EM	-	-	-	-	28,9	25,5				Rammebetingelse
1.3	26.34.02.10	Tilskud til køb af hjemmeservice	EM	269,5	-	-	-	-	-		Tilskud		
1.4	26.33.01.25	Hjemmeservice L 455 1993, KDH&F	EM	-	396,9	39,9	-	-	-		Tilskud		
1.5	26.33.01.30	Hjemmeservice L 463, 1996	EM	-	-	325,7	452,7	291,9	356,9		Tilskud		
1.6	26.33.01.31	Initiativer til styrkelse af hjemmeserviceerhvervets udvikling	EM	-	-	7,8	5,3	10,0	5,0				Rammebetingelse
1.7	26.34.21.10	Værftsstøtte, KDH&F	EM	383,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		Tilskud		
	26.34.21.11												
	26.34.21.20												
	26.34.21.40												
1.8	26.41.11.20	Hjemsendelse af søfarende, LB 11 1989	EM	0,7	0,4	0,3	0,5	0,3	0,4				Rammebetingelse
1.9	26.41.11.30	Krigsulykkesforsikring for søfarende, LB 91 1948	EM	7,3	6,8	6,0	5,4	5,0	4,5				Rammebetingelse
1.10	26.41.11.40	Handelsflådens Velfærdsråd, L 253 1990	EM	3,2	3,0	2,9	2,9	3,0	3,1				Rammebetingelse
1.11	26.41.11.60	Lægeundersøgelse af skibsmandskab, LB 11 1989	EM	2,2	2,3	2,1	2,1	3,5	3,7				Rammebetingelse
1.12	26.41.15.60	Tv-betjening af søfarende	EM	4,8	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9				Rammebetingelse
1.13	26.41.15.70	Tilskud til Søfartsmedicinsk Institut i Esbjerg	EM	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6				Rammebetingelse
1.14	26.32.02.10	Værftsstøtte (tekstanm. 5, 6 og 101)	EM	0,0	747,8	756,0	753,7	739,2	829,3		Tilskud		
	26.32.02.15												
	26.32.02.20												
1.15	26.36.02.10	Afvikling af ophørte værftsstøtteordninger	EM	0,0	145,9	368,7	127,1	113,8	90,7		Tilskud		
	26.36.02.20												
1.16	26.36.03.10	Garantiordningen for skibsbygning mv.	EM	-	-0,1	-	116,0	0,0	0,0		Tilskud		
1.17	26.35.01.30	Turisme	EM	184,1	-	-	-	-	-				Rammebetingelse
	26.35.01.40												
	26.35.01.50												
	26.35.01.60												
1.18	26.35.02.10	Danmarks Turistråd	EM	0,0	71,5	74,8	135,5	130,0	128,5				
	26.35.02.11												
1.19	26.35.02.20	Turismefremme	EM	-	110,3	133,8	89,1	43,7	40,5				
1.20	26.35.02.40	Centerkontrakter for turisme	EM	-	-	-	-	-	8,0				Rammebetingelse
1.21	26.32.03.30	Netværkssamarbejde	EM	0,8	-	-	-	-	-		Tilskud		
1.22	26.34.04.10	Produktionslåneordning	EM	28,3	-	-	-	-	-		Tilskud		
1.23	26.34.05.10	Udviklingsselskaber	EM	0,5	-	-	-	-	-		Tilskud		
1.24	24.24.05.10	Tilskud til yngre jordbrugere	MFLF	62,4	60,4	65,3	63,3	69,6	77,2		Tilskud		
	24.24.05.20												

	24.26.30.30									
	24.26.30.35									
	24.26.30.40									
	24.26.30.45									
1.47	24.26.30.50	PESCA	MFLF	-0,1	-3,4	7,8	-20,8	4,5	3,8	Tilskud
	24.26.30.55									
	24.26.30.60									
	24.26.30.65									
	24.26.30.70									
1.48	13.81.21.10	Kompensation for begrænsning af grundskyldpromillen på produktionsjord. Kompensation til kommuner	IM	0,0	0,0	-	0,0	220,0	225,5	Tilskud
1.49	21.23.50.10	Små Storbyteatre. Driftstilskud	KM	-	-	2,5	2,6	2,6	28,4	
1.50	21.23.55.10	Teaterabonnementsordning	KM	28,4	26,6	26,2	25,3	28,8	32,4	
	21.23.55.20									
1.51	21.24.05.30	Styrkelse af dansk film	KM	-	-	0,0	-	15,0	-	
1.52	21.24.15.10	Spillefilm, produktion. Filmproduktion (tekstanm. 15 og 62)	KM	74,3	84,4	73,1	65,2	87,5	-	
1.53	21.24.15.20	Spillefilm, produktion. Filmproduktion (60%-ordningen)	KM	23,5	11,7	16,4	21,4	30,0	-	
1.54	21.24.15.60	Spillefilm, produktion. Andre filmformål	KM	9,5	8,8	9,8	10,2	21,0	-	
1.55	21.24.17.10	Produktion og udvikling. Spillefilm	KM	-	-	-	-	0,0	121,8	
1.56	21.24.18.10	Distribution mv. samt almene støtteordninger		-	-	-	-	-	47,7	
	21.24.18.20									
1.57	23.28.02.10	Støtte til foreningstruede vandindvindinger	MEM	0,0	0,0	0,0	9,0	62,6	22,0	Tilskud
	23.28.02.20									
1.58	23.55.02.10	Skovforbedrende foranstaltninger	MEM	1,6	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	Tilskud
	23.55.02.20									
1.59	23.55.03.10	Skovbrugsforanstaltninger	MEM	1,6	-11,9	-6,3	0,0	0,0	0,0	Tilskud
	23.55.03.20									
1.60	23.55.04.10	Støtte til skovtilplantning	MEM	-3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Tilskud
	23.55.04.20									
1.61	23.55.07.10	Fremme af løvskov	MEM	10,8	11,6	8,5	-	-	-	Tilskud
1.62	23.55.08.10	Skovbrugsforanstaltninger i henhold til skovloven		0,0	0,0	26,3	27,0	55,4	41,9	Tilskud
	23.55.08.20									
	23.55.08.40									
1.63	05.11.11.10	Dagspressens Finansieringsinstitut	StM	7,8	7,8	7,8	10,8	13,8	13,8	
1.64	16.43.01.10	Sygesikring af søfarende	SuM	7,2	7,3	6,5	5,8	8,2	8,4	
	16.43.01.20									
1.65	28.11.31.10	Bladtilskud	TM	482,3	592,1	494,1	502,2	492,5	437,7	Tilskud
1.66	24.23.41.10	Læplantning mv. Læhegn, L 812 1988, L 475 1993 (tekstanm. 15)	MFLF	23,7	27,7	26,6	23,4	34,0	33,3	Tilskud
1.67	24.23.25.10	Støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion	MFLF	42,4	56,7	65,2	110,5	207,6	210,4	Tilskud
	24.23.25.15									
	24.23.25.20									
	24.23.25.30									
		Branchestøtte i alt		1993,8	2782,5	3138,1	3230,7	3126,1	3079,3	

		2. Krisestøtte								
2.1	14.44.01.10	Tilskud til forbedringsarbejder LB 777 1993	BM	404,1	-0,5	-0,2	0,3	-	-	
2.2	24.24.41.20	Gældssaneringsordninger for jordbruget	MFLF	-22,7	-11,6	-1,5	-11,5	8,1	17,8	Tilskud
	24.24.41.30									
2.3	24.24.43.15	Statsgaranti og ydelsestilskud vedrørende høsttabslån	MFLF	3,6	2,3	0,0	0,0	-0,2	0,0	Tilskud
	24.24.43.20									
	24.24.43.25									
	24.24.43.30									
	24.24.43.35									
2.4	24.24.44.12	Refinansieringsordning for landbruget	MFLF	64,0	56,8	52,5	48,0	45,5	40,1	Tilskud
	24.24.44.20									
	24.24.44.23									
	24.24.44.24									
	24.24.44.30									
	24.24.44.32									
	24.24.44.33									
	24.24.44.40									
	24.24.44.50									
	24.24.44.72									
2.5	24.24.45.10	Statsligt afdragsbidrag til jordbrugslån i forbindelse med refinansieringsordningen for landbruget	MFLF	11,5	9,9	11,6	9,1	9,6	4,6	Tilskud
2.6	24.24.46.10	Indløsning af driftslånegarantier i forbindelse med refinansieringsordningen for landbruget	MFLF	0,4	0,6	-	-	0,1	0,1	Tilskud
2.7	24.24.51.55	Nedbringelse af landbrugets og gartneriets produktionsafgifter. Fjerkræafgiftsfonden	MFLF	-	5,0	5,0	2,5	-	-	Tilskud
2.8	24.24.53.10	Statsligt afdragsbidrag til jordbrugslån i forbindelse med finansieringsreformen for landbruget	MFLF	7,5	6,3	7,3	5,7	5,9	2,9	Tilskud
2.9	24.24.55.20	Indkomststøtte til jordbrugere	MFLF	-3,2	-2,3	-	-	-	-	Tilskud
2.1	24.26.10.45	Oplægningsstøtte	MFLF	25,1	-	-	-	-	-	Tilskud
2.11	24.26.30.21	Tilskud inden for fiskerisektoren	MFLF	-	5,2	-	-	-	-	Tilskud
2.12	24.32.12.30	Erstatning mv. bekæmpelse af salmonella i fjerkræ	MFLF	-	-	40,2	22,9	-20,6	-	Tilskud
		Krisestøtte i alt		490,3	71,7	114,9	77,0	48,4	65,5	
		3. Forskning								
3.1	14.11.01.30	Departementet. Forskning og oplysning	BM	7,5	7,6	17,6	11,6	20,5	17,2	Tilskud
	14.11.02.10									
3.2	14.11.11.20	Bygge- og Boligstyrelsen. Forskning og oplysning	BM	10,9	-	-	-	-	-	Tilskud
3.3	14.37.03.10	Støtte til forsøgsbyggeri (reservationsbev.)	BM	1,2	1,0	1,2	1,4	0,0	0,0	Tilskud
	14.37.03.20									
	14.37.03.30									
3.4	14.43.21.10	Projekt Renovering (tekstanm. 8)	BM	0,7	6,0	7,4	4,4	1,8	-	Tilskud

3.5	14.43.33.10	Forskning, udredning og forsøg	BM	9,8	-	7,0	5,8	8,9	8,9	Tilskud	
3.6	14.52.17.10	Miljørelaterede sektorprogrammer i Central- og Østeuropa	BM	0,0	1,1	5,1	13,8	6,1	7,3	Tilskud	
	14.52.18.10										
	14.52.19.10										
	14.52.19.20										
	14.52.19.30										
3.7	14.81.01	Statens byggeforskningsinstitut. Almindelig virksomhed	BM	33,7	32,1	34,1	28,5	31,6	31,8		Rammebetingelse
3.8	26.32.01.10	Medfinansiering af virksh. egne udviklingsprojekter mv.	EM	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Tilskud	
	26.32.01.20										
3.9	26.32.02.10	Teknologisk infrastruktur og initiativområder mv.	EM	450,2	-	-	-	-	-		Rammebetingelse
3.10	26.32.03.10	Udviklingsprogrammer	EM	185,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Tilskud	
	26.32.03.11										
	26.32.03.20										
	26.32.03.60										
	26.32.03.70										
3.11	26.34.03.10	Udviklingskontrakter	EM	6,7	-	-	-	-	-		Rammebetingelse
3.12	26.34.01.10	Eureka mv.	EM	-	34,8	40,8	35,3	59,7	24,8	Tilskud	
3.13	26.34.01.15	Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter og Teknologiske Centre mv.	EM	-	328,7	314,9	299,7	304,4	317,3		Rammebetingelse
3.14	26.34.01.20	Centerkontrakter	EM	-	21,2	64,5	62,8	110,7	70,0		Rammebetingelse
3.15	26.34.01.25	Udviklingskontrakter	EM	-	55,1	57,6	75,2	106,2	75,5		Rammebetingelse
3.16	26.34.01.30	Erhvervsforskere	EM	-	19,9	30,1	32,7	39,5	48,1	Tilskud	
3.17	26.34.01.36	Dansk deltagelse i Joint Strike Fighter	EM	-	-	14,5	8,8	7,0	23,3	Tilskud	
3.18	26.34.01.35	Udvikling af kompetence og teknologi mv.	EM	0,0	66,0	92,2	74,2	72,7	82,3		Rammebetingelse
	26.34.01.40										
3.19	26.34.01.50	Instrumentcentre og centerkontrakter	EM	-	-	9,0	9,0	9,0	10,0		Rammebetingelse
3.20	26.34.01.51	Multimediecenter	EM	-	-	8,0	6,0	5,0	6,0		Rammebetingelse
3.21	26.34.01.52	Centre-uden-mure	EM	-	-	25,0	25,0	25,0	25,0		Rammebetingelse
3.22	26.34.01.53	Forum for Organisationsforskning	EM	-	-	-	4,0	5,0	5,0		Rammebetingelse
3.23	26.34.01.55	Learning Lab Denmark	EM	-	-	-	-	-	5,0		Rammebetingelse
3.24	26.34.01.60	LOK	EM	-	-	-	-	23,0	23,5	Tilskud	
3.25	26.34.01.70	Styrket designpolitik for erhvervslivet	EM	-	5,1	-	25,9	32,0	37,1		Rammebetingelse
3.26	26.34.01.71	Initiativ for sensorteknologi	EM	-	-	-	-	29,2	26,2		Rammebetingelse
3.27	26.34.01.72	Elektronisk handel	EM	-	-	-	-	-	3,0		Rammebetingelse
3.28	26.36.01.10	Afvikling af ophørte tilskudsordninger	EM	0,0	112,1	44,2	23,6	0,0	0,0	Tilskud	
	26.36.01.12										
	26.36.01.14										
3.29	19.17.01.10	Nye forskningsprogrammer (tekstanm. 50)	FoM	115,4	12,7	15,0	4,3	220,8	220,0		Rammebetingelse
3.30	19.17.05.10	Biotechnologisk instrumentcenter	FoM	-	-	-	-	45,0	-		Rammebetingelse
3.31	19.41.11.20	Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd, forskningspakkerne	FoM	12,4	-	15,4	-	-	-		Rammebetingelse
3.32	19.41.20.32	Centerkontrakter og instrumentcentre	FoM	-	-	0,1	-0,5	-	-		Rammebetingelse
3.33	19.41.20.33	Multimedier	FoM	-	-	-7,9	5,2	-	-		
3.34	19.41.20.43	Forskning og udvikling i dansk design	FoM	-	-	-	-3,0	-	-		

3.35	19.45.01.10	Det Bioteknologiske Forskningsprogram	FoM	113,9	87,6	79,5	81,4	74,7	-	Tilskud	
3.36	19.45.03.10	Fødevareteknologiprogrammet	FoM	31,1	37,2	48,1	11,5	6,7	6,8	Tilskud	
	19.45.03.15										
3.37	19.51.01	Forskningscenter Risø	FoM	145,6	89,9	88,3	103,3	88,6	88,3		Rammebetingelse
3.38	19.55.25.10	Center for IT-forskning. Almindelig virksomhed	FoM	-	3,1	10,1	10,1	10,7	-		Rammebetingelse
3.39	19.65.05.20	Informatiksamfundet år 2000. Tilskud til Dansk EDI-råd	FoM	-	-	4,4	3,6	4,1	-	Tilskud	
3.40	24.22.01.10	Konsulentvirksomhed i jordbruget	MFLF	129,5	128,1	135,6	134,4	139,2	109,2		Rammebetingelse
	24.22.01.20										
3.41	24.23.17.10	Produktudvikling af jordbrugs-, skovbrugs- og fiskeriprodukter	MFLF	158,6	182,4	191,7	165,7	182,3	211,4	Tilskud	
	24.23.17.20										
	24.23.17.30										
3.42	24.24.51.10	Nedbringelse af landbrugets og gartneriets produktionsafgifter	MFLF	154,5	154,5	188,7	199,4	228,7	271,9	Tilskud	
	24.24.51.15										
	24.24.51.16										
	24.24.51.17										
	24.24.51.20										
	24.24.51.50										
3.43	24.26.10.60	Konsulentvirksomhed i dambrugs- og fiskerierhvervet	MFLF	2,0	1,7	2,4	2,3	2,7	2,7		Rammebetingelse
3.44	24.32.21.10	Statens Veterinære Institut for Virusforskning. Almindelig virksomhed	MFLF	28,8	31,7	31,7	29,4	31,1	32,1		Rammebetingelse
3.45	24.32.25.10	Statens Veterinære Serumlaboratorium. Laboratorievirksomhed	MFLF	59,2	75,8	60,8	55,8	84,0	76,5		Rammebetingelse
3.46	24.33.02.10	Forskningsaktiviteter inden for jordbrugets forskning	MFLF	126,5	107,7	129,6	144,1	152,9	127,3		Rammebetingelse
3.47	24.33.03.10	Danmarks Jordbrugsforskning	MFLF	104,3	100,8	194,8	204,0	206,8	204,2		Rammebetingelse
	24.33.03.11										
	24.33.03.29										
3.48	24.33.05.10	Statens Husdyrbrugforsøg	MFLF	80,2	96,5	0,0	0,0	0,0	0,0		Rammebetingelse
	24.33.05.20										
3.49	24.38.10.10	Danmarks Fiskerundersøgelser. Almindelig virksomhed	MFLF	78,4	93,7	91,7	93,1	91,4	88,7		Rammebetingelse
3.50	24.38.40.10	Fiskepleje, herunder udsætninger	MFLF	2,2	0,4	-2,8	-0,5	-2,8	-2,8	Tilskud	
	24.38.40.20										
	24.38.40.30										
3.51	24.38.50.10	Nationalt tilskud til forsøgsfiskeri. Forsøgsfiskeri	MFLF	3,5	6,3	7,1	6,9	4,2	2,3	Tilskud	
3.52	24.38.60.10	Øvrige forskningstilskud vedrørende fiskerisektoren	MFLF	19,8	21,2	22,5	26,3	21,7	13,2	Tilskud	
	24.38.60.20										
	24.38.60.30										
	24.38.60.50										
	24.38.60.60										
3.53	23.21.01.30	Miljøstyrelsen. CFC-udviklingsprogram	MEM	2,9	-	-	-	-	-	Tilskud	
3.54	23.23.11.10	Renere produkter mv. (tekstanm. 1, 52 og 53)	MEM	83,5	100,0	96,6	81,5	52,0	76,3	Tilskud	
	23.23.11.15										
3.55	23.23.11.30	Renere teknologi. Program for rådgivning om miljøspørgsmål ...	MEM	-	-	-	-	-	-		

3.56	23.41.01.10	Forskningscentreret for Skov og Landskab	MEM	20,1	24,8	31,5	29,0	29,9	28,6		Rammebetingelse
3.57	23.55.05.10	Produktudvikling af skovbrugsprodukter mv.	MEM	0,4	5,1	6,3	8,6	10,7	3,5	Tilskud	
3.58	23.72.02.10	Tilskud til energiforskning. Udbygning af dansk energiforskning og -udvikling	MEM	113,0	130,4	153,3	123,0	112,0	110,5		Rammebetingelse
3.59	23.74.01.10	Udnyttelse af vedvarende energi	MEM	123,6	169,1	140,6	145,0	129,3	128,4	Tilskud	
	23.74.01.20										
3.60	23.55.01.10	Konsulentvirksomhed i skovbruget. Tilskud til konsulentbistand i skovbruget	MEM	9,0	9,2	9,8	9,3	4,5	6,2	Tilskud	
		Forskning i alt		2430,0	2360,8	2518,1	2420,9	2828,5	2652,6		
		4. Generel Investeringsfremme									
4.1	26.33.01.35	Statsgaranti til udviklingsselskaber	EM	-	-0,1	0,7	5,4	31,7	-	Tilskud	
4.2	26.36.01.25	Produktionslåneordning KDH&F	EM	-	28,3	26,6	23,1	-	-	Tilskud	
4.3	26.31.01.12	Investeringsfremme	EM	-	23,3	25,8	27,1	30,0	30,0	Tilskud	
		Generel Investeringsfremme i alt		0,0	51,5	53,1	55,6	61,7	30,0		
		5. Små og mellemstore virksomheder									
5.1	26.34.11.10	Garantiordning for nye aktiviteter i mindre virksomheder. Garantiordning for igangsættere mv.	EM	19,3	-	-	-	-	-	Tilskud	
5.2	26.33.01.36	Iværksættere og mindre virksomheder mv. Udvikling af marked for ansvarlig lånekapital	EM	-	-	0,7	15,3	5,0	-		
5.3	26.32.03.12	Isbryderprojektet, højtuddannede i mindre virksomheder	EM	52,2	-	-	-	-	-	Tilskud	
5.4	26.32.04.10	Tilskud til iværksætteres udgifter til rådgivning og uddannelse	EM	66,5	-	-	-	-	-		Rammebetingelse
5.5	26.32.04.20	Iværksætteraktiviteter mv.	EM	50,0	-	-	-	-	-	Tilskud	
5.6	26.33.01.34	Erhvervsservicepulje	EM	-	-	-	-	-	50,0		Rammebetingelse
5.7	26.34.01.18	Introduktionsrabat til ydelser fra Godkendte Teknologiske Institutter	EM	-	-	0,5	5,8	20,0	-		Rammebetingelse
5.8	26.31.79.10	Lettelse af administrative byrder	EM	-	-	-	-	-	8,3		Rammebetingelse
5.9	26.31.79.40	Omlægning af statslig eksportkredit	EM	-	-	-	-	-	-107,0	Tilskud	
5.1	26.33.01.10	Isbrydere med indvandrer-/flygtningebaggrund	EM	-	0,9	6,4	2,2	-	-	Tilskud	
5.11	26.33.01.11	Isbrydere på miljøområdet	EM	-	-	2,0	4,4	-	-	Tilskud	
5.12	26.33.01.15	Rådgivning til iværksættere mv.	EM	-	70,6	69,2	50,4	-	-		Rammebetingelse
5.13	26.33.01.20	Generelle iværksætteraktiviteter	EM	-	65,0	55,4	28,9	-	-	Tilskud	
5.14	26.33.01.33	Udvikling af erhvervsservicetilbud	EM	-	-	-	4,1	-	-		Rammebetingelse
5.15	26.33.02.15	Iværksætterklippekort	EM	-	-	0,3	-	-	-	Tilskud	
5.16	26.34.01.17	Innovationsmiljøer	EM	-	-	-	34,7	100,0	100,0	Tilskud	
5.17	26.36.01.11	Isbrydere (højtuddannede i mindre virksomheder)	EM	-	34,9	0,5	-	-	-	Tilskud	
5.18	26.36.01.17	Netværkssamarbejde	EM	-	0,3	-	-	-	-	Tilskud	
5.19	26.36.05.10	Garantiordning for igangsættere mv. KDH&F	EM	-	14,2	4,7	6,2	-	-	Tilskud	
		Små og mellemstore virksomheder i alt		188,0	185,9	139,7	152,0	125,0	51,3		

		6. Regionaludvikling									
6.1	21.23.47.10	Den Storkøbenhavnske Teaterstøtteordning	KM	28,0	28,6	29,5	30,1	31,0	31,8		
6.2	26.34.01.10	Regional udvikling	EM	81,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Tilskud	
	26.34.01.20										
	26.34.01.30										
6.3	26.35.01.10	Medfinansiering af EUs regionalprogrammer....	EM	-	35,7	57,3	70,3	88,7	27,1	Tilskud	
6.4	26.35.01.15	Erhvervsudviklingsprogrammer og erhvervsknudepunkter	EM	-	5,5	3,4	5,9	-	-		Rammebetingelse
6.5	26.35.01.25	Videreudbetaling af tilskud fra Den Europæiske Fond for Regional Udvikling	EM	-	-39,3	-169,0	35,7	0,0	0,0	Tilskud	
6.6	26.35.01.30	Pulje til særlige erhvervmæssige foranstaltninger i forbindelse med afskedigelser i større omfang	EM	-	-	4,7	10,3	0,0	-5,9	Tilskud	
6.7	26.36.01.30	Regionaludvikling mv.	EM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	26.36.01.31										
6.8	24.23.14.10	Bjergdirektivet, Bornholm	MFLF	0,0	0,0	0,0	7,5	5,4	-1,6	Tilskud	
	24.23.14.20										
6.9	24.23.15.10	Tilskud til fremme af udviklingen i særlige landdistrikter	MFLF	12,8	10,5	9,7	39,2	17,5	5,1	Tilskud	
	24.23.15.15										
	24.23.15.20										
	24.23.15.50										
	24.23.15.65										
	24.23.15.70										
	24.23.15.75										
	24.26.10.70										
	24.32.09.30										
6.1	13.11.12.10	Pulje til forsøgsvirks. i landdistrikterne	IM	3,6	4,4	3,9	13,9	13,1	16,8		
6.11	28.43.01.10	Bornholmstrafikken	TM	9,2	7,9	8,3	8,6	7,9	5,5	Tilskud	
		Regionaludvikling i alt		134,8	53,3	-52,2	221,5	163,6	78,8		
		7. Beskæftigelse og efteruddannelse									
7.1	17.19.27.10	Pulje til fremme af bedre arbejdsliv og øget vækst. Udgifter til demonstrations og ideprojekter	AM	-	1,2	3,9	29,0	40,4	-		
7.2	17.41.36.10	Fælles lokal rådgivningsudvalg enhed	AM	-	-	-	-	17,2	13,8		
7.3	24.22.15.10	Tilskud til vikarordninger inden for jordbruget	MFLF	66,7	48,3	39,1	35,6	35,0	30,9	Tilskud	
	24.24.37.20										
	24.22.15.20										
7.4	24.22.21.10	Efteruddannelse inden for jordbrugserhvervene	MFLF	14,7	11,7	10,7	7,4	6,2	4,5	Tilskud	
	24.22.21.20										
	24.22.21.30										
	24.22.21.40										
7.5	20.69.01.20	Forsøgs- og udviklingsarbejde mv. i forbindelse med	UnM	-	-	-	-	-	3,0		

[illegible]

	26.32.01.37									
8.26	26.32.01.40	Rentetilskud i forb. med eksportkreditter til de baltiske lande mv.	EM	-	39,1	42,4	31,1	-	-	Tilskud
8.27	26.32.01.70	Renteudligningsordning	EM	-	-	1,4	-1,8	19,2	19,6	Tilskud
8.28	26.32.01.71	Miljøkreditordning for Østeuropa - finansieringstilskud	EM	-	-	-	-	36,8	35,1	Tilskud
8.29	26.36.01.15	Østeuropainitativ	EM	-	0,5	-	-	-	-	Tilskud
8.3	26.36.01.16	Østlandepulje	EM	-	3,3	0,7	-	-	-	Tilskud
8.31	26.36.01.20	Dansk deltagelse i F-16 MLU-programmet	EM	-	0,2	-	-	-	-	Tilskud
8.32	24.11.11.10	Statskonsulenterne. Almindelig virksomhed	MFLF	39,8	44,5	45,8	44,7	45,1	47,6	Rammebetingelse
8.33	21.81.05.10	EUREKA	KM	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	
8.34	28.11.01.40	Distributionscenter Danmark	TM	1,0	1,0	-	-	-	-	Tilskud
8.35	23.72.12.10	Erhvervsrelateret energisektorprogram 1994	MEM	2,6	4,9	0,1	0,8	-	-	Tilskud
8.36	23.72.12.20	Erhvervsrelateret energisektorprogram 1995	MEM	0,3	2,4	3,2	3,5	-	-	Tilskud
		8. Eksporttilskud i alt		1099,1	1341,4	1343,9	1083,0	1302,1	1235,5	
		9. Energistøtte								
9.1	23.72.01.10	Udvikling og demonstration af ny energiteknik. Tilskud og udlån til Udv. og demon. af nye energitek. mv.	MEM	0,6	1,7	2,5	2,0	-	-	Tilskud
		Energistøtte i alt		0,6	1,7	2,5	2,0	0,0	0,0	
		10. Miljøstøtte								
10.1	26.32.03.50	Industriel udnyttelse af miljøteknologi	EM	31,3	-	-	-	-	-	Tilskud
10.2	26.41.15.50	Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester	EM	0,1	0,3	0,0	0,2	2,3	2,3	Rammebetingelse
10.3	26.36.01.13	Industriel udnyttelse af miljøteknologi	EM	-	7,1	5,1	0,1	-	-	Tilskud
10.4	24.23.04.60	Tilskud til skovforbedrende foranstaltninger	MFLF	12,3	3,4	0,0	0,0	0,0	1,0	Tilskud
	24.23.04.65									
	24.23.05.60									
10.5	24.23.45.10	Støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug mv.	MFLF	141,3	104,4	58,1	40,0	37,6	29,5	Tilskud
	24.23.45.20									
	24.23.45.30									
10.6	24.23.04.20	Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (tekstanm. 35)	MFLF	15,9	37,8	50,8	48,4	0,0	0,2	Tilskud
10.7	24.23.04.25	Demonstrationsprojekter	MFLF	-8,1	-19,0	-25,6	-23,4	-24,9	-24,2	Tilskud
	24.23.04.30									
	24.23.04.40									
10.8	23.23.01.10	Genbrugsprojekter	MEM	8,9	7,9	1,9	0,4	-	-	Tilskud
10.9	23.23.02.10	Kompensationsordning vedrørende affaldsafgift	MEM	21,8	22,4	20,2	21,3	Lukket	-	Tilskud
10.1	23.23.03.10	Tilskud til bortskaffelse af spildolie	MEM	43,5	41,1	44,7	26,3	32,5	32,5	Tilskud
10.11	23.23.12.10	Miljøstyring og miljørevision mv. i virksomheder	MEM	-	7,5	11,9	11,2	14,5	2,8	Rammebetingelse
10.12	23.55.05.20	Produktionsafgiftsfonden for juletræer og pyntegrønt	MEM	-	-	2,8	-	3,3	4,0	Tilskud
10.13	23.74.01.30	Udnyttelse af vedvarende energi og andre	MEM	-	-	2,3	11,2	19,0	18,0	Tilskud

		energiøkonomiske projekter											
10.14	23.75.03.10	Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder	MEM	26,9	9,8	27,0	65,5	119,8	200,6		Tilskud		
	23.75.03.20												
10.15	23.75.04.10	Tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder	MEM	206,5	178,0	305,1	361,2	356,0	579,0		Tilskud		
10.16	23.71.02.10	Støtte til elforsyningen	MEM	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1		Tilskud		
10.17	23.75.06.10	Elproduktionstilskud	MEM	652,1	854,5	1074,2	1251,5	1442,1	636,0		Tilskud		
		Miljøstøtte i alt		1153,0	1255,5	1578,8	1814,1	2002,4	1481,8				
		Støtte i alt		7571,1	8165,6	8890,6	9128,8	9756,6	8727,0	33931,1		13667,6	

Note: Tallene for 1996 til 2000 er ekskl. refusionsberettiget købsmoms.

Kilde: Finansministeriet, Forslag til finanslove for finansåret 2000 - oversigtstabellerne, tidligere års finanslove samt egne beregninger.

Forkortelser:

SoM: Socialministeriet

SuM: Sundhedsministeriet

MFLF: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EM: Erhvervsministeriet

StM: Statsministeriet

KM: Kulturministeriet

MEM: Miljø- og Energiministeriet

TM: Trafikministeriet

BM: Boligministeriet

UnM: Undervisningsministeriet

FoM: Forskningsministeriet

IM: Indenrigsministeriet

AM: Arbejdsministeriet

UM: Udenrigsministeriet

FM: Finansministeriet

Bilag 2. Metode for dialogen med ressourceområderne

Erhvervsministeriet (1997:9): *Dialog med ressourceområderne – status februar 1997.*

Boks 1. Metode for dialogen med ressourceområderne¹

1) Identifikation af relevante erhvervsområder på baggrund af analyser og dialog

Forskellige dele af erhvervslivet, som hver især har specifikke behov for rammebetingelser, inddrages i dialogen. Det er fx:

- erhverv, hvor organisationer og virksomheder ønsker at gå aktivt ind i en dialog om deres rammebetingelser
- erhvervsområder med et betydeligt indre samspil, som dækker en væsentlig del af erhvervslivets beskæftigelse og værdiskabelse
- erhverv, der står overfor store udfordringer, dvs. trusler og muligheder pga. ændring i teknologi, marked eller regulering

2) Referencegruppen udpeger udfordringer og kritiske rammebetingelser og nedsætter arbejdsgrupper

Erhvervsministeriet nedsætter en referencegruppe med virksomheder, organisationer og nøgleministerier inden for det pågældende erhvervsområde. Referencegruppen danner sig et overblik over erhvervets udfordringer på baggrund af dialog og analyser af dets udviklingsvilkår. Referencegruppen identificerer kritiske rammebetingelser og nedsætter arbejdsgrupper.

3) Arbejdsgruppen stiller forslag til erhvervspolitiske initiativer, der forbedrer de kritiske rammebetingelser

I arbejdsgrupperne samler Erhvervsministeriet repræsentanter for virksomheder, organisationer, ministerier og andre aktører med viden om eller muligheder for at påvirke de kritiske rammebetingelser.

Arbejdsgrupperne tager udgangspunkt i de kritiske rammebetingelser og fremsætter på baggrund af grundige drøftelser, analyser og evt. sammenlignende analyser med konkurrentlande forslag til konkrete erhvervspolitiske initiativer, der kan forbedre de kritiske rammebetingelser.

4) Erhvervsministeriet følger implementeringen af forslagene og informerer de relevante aktører og offentligheden

Der er ikke defineret en fast beslutningsgang for de forslag, som er resultat af dialogen. Som hovedregel bæres et forslag videre af de aktører, som bedst kan fremme det. Det kan være en lang proces at gennemføre initiativer.

Nogle forslag vil deltagerne umiddelbart kunne realisere uden nye offentlige bevillinger eller ændringer af offentlige regelsæt. Andre forslag kræver politisk stillingtagen. Disse forslag vil Erhvervsministeriet som hovedregel bære ind i den politiske proces, men andre ministerier vil oftest bringe de forslag videre, der vedrører netop deres ressort.

For at skabe åbenhed i dialogen sørger Erhvervsministeriet for, at erhvervet og offentligheden kan følge arbejdet og resultaterne. Formidlingen sker fx gennem forslagsrapporter fra dialogen med ressourceområderne, hvor reference- og arbejdsgrupperne afreporterer deres arbejde.

¹ I Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri samt i Boligministeriet har dialogen haft en noget anden struktur.

Bilag 3. Spørgeskema incl. svarfordeling

Kommercielle udviklingsprojekter- Offentligt-privat samspil

Spørgeskemaundersøgelse af Udviklingskontraktordningen

Center for offentlig Organisation og Styring
Handelshøjskolen i København

for

Erhvervsfremme Styrelsen

Spørgsmålene besvares ved kun at afgive et svar (et kryds), med mindre andet er angivet.

I. Faktuelle virksomhedsoplysninger

1) Antal ansatte?

2) Omsætning i 1998?

----- (mio.kr.)

3) Ejerform/selskabsform?

4) Etableringsår?

5) Branche?

Fødevarer

Møbel/beklædning

Turisme

Bygge/ bolig

IT/kommunikation

Transport

Energi/miljø

Medico/sundhed

Handel

Videnbaseret service

(F.eks. advokat eller konsulent)

Operationel service

(F.eks. rengøring- eller vagtservice)

Maskin-/produktionsteknologi

6) Virksomhedens projektleder på Udviklingskontrakten?

Direktøren

Afdelingsleder

Teknisk medarbejder

Administrativ medarbejder

Ekstern konsulent

Andre

II. Virksomhedens motiver for at indgå i en udviklingskontrakt

7) Har Udviklingskontrakten for Deres virksomhed:

(Sæt et kryds i hver linie)	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
(7.1) - været en forudsætning for udvikling af produktet?	69%	25%	4%	2%	
(7.2) - formidlet nødvendig viden fra den offentlige institution?	43%	41%	12%	4%	
(7.3) - formidlet nødvendig brugerkompetence fra den offentlige institution?	44%	40%	10%	6%	
(7.4) - været en forudsætning for at kunne indlede et udviklings-samarbejde med den offentlige institution?	57%	27%	8%	8%	
(7.5) - betydet hurtigere adgang til et nyt marked?	37%	29%	14%	8%	12%
(7.6) - sikret adgang til en nødvendig kvalificeret efterspørgsel?	8%	47%	22%	4%	18%
(7.7) - skabt sikkerhed for afsætning af produktet?	14%	37%	20%	16%	12%
(7.8) - medført markedsføringsværdi i form af offentlig blåstempling?	35%	35%	16%	8%	6%
(7.9) - skabt grundlag for finansiering af yderligere aktiviteter under projektet?	8%	35%	22%	27%	8%

8) Har den offentlige institution været aktiv under projektet?

I høj grad	67%
I nogen grad	27%
I ringe grad	4%
Slet ikke	2%
Ved ikke	

III. Resultater fra Udviklingskontrakten

9) Har Udviklingskontrakten resulteret i det ønskede produkt?

Ja	85%
Nej	15%

10) Har Udviklingskontrakten for Deres virksomhed medført:

(Sæt et kryds i hver linie)	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Øget omsætning?	17%	29%	27%	15%	13%
Flere ansatte?	8%	33%	29%	29%	
(Øget) eksport?	7%	21%	14%	43%	16%
Kompetenceopbygning?	60%	35%	6%		

11) Har Udviklingskontrakten medført andre og uventede gevinster end kravet om et nyt produkt til den offentlige institution? (f.eks. "afledt produktudvikling").

Ja	51%
Nej	49%

Hvis ja, hvilke?

IV. Udviklingskontraktordningen

12) Kryds af, hvis Udviklingskontrakten stadigvæk pågår

13) Hvornår startede udviklingskontrakten?.....(år)

14) Hvem tog initiativ til udviklingskontrakten?

Den offentlige institution

Virksomheden

Andre hvem:.....(f.eks. konsulent)

15) Hvis De har taget initiativ til Udviklingskontrakten, overvejede De alternative finansieringskilder til Udviklingskontraktordningen? (sæt gerne mere end et kryds)

Egenfinansiering	43%	
Bank	10%	
Vækstfonden	24%	
Andre tilskudsordninger	14%	Hvilke:.....
Andet	10%	Hvilke:.....

16) Hvilke supplerende finansieringskilder har De benyttet? (sæt gerne mere end et kryds)

Egenfinansiering	72%
Bank	13%
Vækstfonden	6%
Andet	9%

17) Hvilket af følgende forhold vil De tillægge størst værdi for offentligt-privat samarbejde under Udviklingskontraktordningen?

- At den giver adgang til viden indenfor den offentlige institution?	18%
- At den åbner op for nye markedsmuligheder?	31%
- At den støtter en stor del af udviklingssamarbejdets omkostninger?	51%

18) Ville De havde indgået Udviklingskontrakten, hvis tilskuddet havde været mindre end:
(Sæt gerne mere end et kryds)

80%	35%
70%	27%
60%	15%
50%	12%
40%	12%

19) Hvor villig vil De være til at dække den offentlige institutions udgifter for at realisere Udviklingskontrakten?

Dække alle udgifter?	2%
Dække en del af dem?	36%
Ingen interesse?	62%

20) Har der været nogen barrierer i samarbejdet under Udviklingskontraktordningen?

Ja	27%
Nej	73%

Hvis ja, hvilke?

V. Offentligt-privat samspil

21) I hvilket omfang og med hvem har Deres virksomhed tidligere haft produkt-/procesudviklingssamarbejde?

(Sæt et kryds i hver linie)	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Underleverandører	32%	38%	24%	6%	
Konkurrenter	3%	21%	18%	58%	
Kunder	58%	33%	4%	4%	
Universiteter o. lign.	48%	36%	5%	12%	
De teknologiske serviceinstitutter	19%	31%	22%	25%	3%
Andre	35%	13%	9%	26%	17%

22) Har Deres virksomhed tidligere samarbejdserfaringer med offentlige institutioner?

(Sæt et kryds i hver linie)	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Generelt?	39%	49%	8%	4%	
Med den pågældende institution i Udviklingskontrakten?	22%	20%	10%	47%	

23) Hvad synes De generelt om offentligt-privat samspil?

Meget positiv	67%
Positiv	29%
Neutral	2%
Negativ	2%
Meget negativ	
Ved ikke	

24) Hvilken forventning havde De til det konkrete udviklingssamarbejde med den offentlige institution?

Meget positiv	52%
Positiv	44%
Neutral	4%
Negativ	
Meget negativ	
Ved ikke	

25) Levede samarbejdet med den offentlige institution op til Deres forventning?

I høj grad	60%
I nogen grad	32%
I ringe grad	6%
Slet ikke	2%
Ved ikke	

26) Har Udviklingskontrakten betydet en større opmærksomhed i virksomheden på offentligt-privat samspil?

I høj grad	24%
I nogen grad	56%
I ringe grad	16%
Slet ikke	2%
Ved ikke	2%

27) Har Udviklingskontrakten betydet, at Deres virksomhed står bedre rustet til et fremtidigt offentligt-privat samarbejde?

I høj grad	42%
I nogen grad	44%
I ringe grad	12%
Slet ikke	2%
Ved ikke	

28) Har Udviklingskontrakten ændret Deres syn på offentlig-privat samspil?

I høj grad	8%
I nogen grad	42%
I ringe grad	26%
Slet ikke	22%
Ved ikke	2%

29) Vil De været motiveret for senere at indgå i et offentligt-privat udviklingssamarbejde uden offentligt tilskud?

I høj grad	31%
I nogen grad	49%
I ringe grad	16%
Slet ikke	2%
Ved ikke	2%

30) Har Deres virksomhed efter Udviklingskontrakten taget initiativ til et offentligt- privat samarbejde?

Ja	57%
Nej	30%
Ved ikke	13%

31) Hvilke øvrige kommentarer har De?

Mange tak for Deres deltagelse

**Institutional change in the Danish Industrial Policy –
In the Shadow of Hierarchy**

The Ph.d. thesis reveals how the Danish Industrial Policy has institutionally changed during the 1990'ies. From a public administrative perspective the thesis analysis how the Ministry of Business and Trade has applied the 'steering instruments' of law, subsidy and communicative power in order to realize the given industrial policy.

The conclusion of the thesis is, that the Danish Industrial Policy has only changed modestly measured by the 3 categories of steering instruments. Law is in certain areas changed into 'rules of the game', Subsidies into 'broad business support' and the communicative power is developing dialogue as a means to support a given policy making process. More specific the institutional change of the Danish Industrial Policy shows the following features:

- 'Rules of the game' refer to how Business law and control are including microeconomic criteria of efficiency vis-à-vis the traditional consideration of accountability and macroeconomic efficiency.
- 'Broad business support' is still subsidy grants but not directly to the company involved.
- Dialogue is still exercise of communicative power but in a more interactive way.

In this way, the result and effect of the Danish Industrial policy have been modest compared with the high political and administrative ambitions with the Industrial Policy as a coordinating and unifying body during the Nineties. One reason to this state of affair is the lack of institutional support to the Ministry of Business and Trade as to fulfill and undertake the role as coordinator of Industrial Policy across the various ministries and interests. Another explanation, and the main focus of the thesis, is that the new paradigm requires new steering instruments which is poorly developed and also rise the dilemmas of: *Openness vs. closedness, cooperation vs. competition, efficiency vs. accountability and flexibility vs. governability.*

The dilemmas arise because neither the new steering principle of so called governance (as the left side of the dilemma) nor the traditional principle of government is neither acceptable nor suitable solutions. Instead the solution to the dilemmas is to handle and balance them and therefore the given institutional change has been pragmatic and incremental.

However, the gap between goals and means is not a critic of the Danish Industrial Policy. In fact, in those areas of a clear jurisdiction and political agenda which is backed up by law and subsidies, the Danish Industrial Policy is showing clear evidence of an outcome with an institutional effect. Among other reasons because of an accept and support from the Danish business companies and their organizations. In other words, the Danish Industrial Policy is effective in those new areas which take place 'in the shadow of hierarchy' as Fritz Scharff has put it, that is, where new modes of coordination and brokering is backed by law, subsidies and communicative power.

Methodologically the actual 'practice' and institutional change of the industrial policy has been carried out by the use of two ideal types – 'the hierarchy' and 'culture governance' – which together consists of the following 3 dichotomies: Law-selfregulation, subsidy-contact and persuasion versus conversation. The ideal types reflect the literature about a change of steering from 'government to governance' and are together with the above outlined dilemmas the analytical tool in which the institutional change in the Danish Industrial Policy has been detected. The conclusion is supported by the application of 3 casestudies, one within each area of the new steering instruments: 'Rules of the game', broad business support and dialogue. The casestudies verify the conclusion and gives evidence of an institutional change in the Danish Industrial Policy in the 1990'ies as 'law based selfregulation', 'subsidy based contact steering' and 'persuasion based conversation'.

Jacob Magnussen

Summer 2003

Bilag 5. Interviewguide til kapitlerne 11-13

Interviewguide vedrørende kapitel 11

Spørgsmål til Miljøstyrelsen (staten) om indgåelse af den frivillige aftale

Empiriske proces spørgsmål

- Hvordan kunne det være at MST ville indgå OM aftalen?

I Faktuelt opremses følgende motivationer:

at få ryddet op på de mange nedlagte benzinstationer.

at undgå at bruge midler jævnfør Affaldsdepotloven (HVOR står det?).

at undgå at bruge offentlige midler til at føre retsager.

- Er der nogen lære af OM forløbet? Kan frivillige aftaler bruges overalt?

- Tidligere og benyttet praksis med “frivillige aftaler”?

Konkrete faktuelle spørgsmål

- Hvordan kom indholdet i den offentlig-private aftale i stand? (Udvalgsarbejde og rapporter?)
 - F.eks. om scorecards for oprydningen?

- Er udvalgsarbejdet “ren teknik” eller er der politiske konflikter?

- Har forløbet været præget af konsensus og har det været en forudsætning for gennemførsel af aftalen? - Er det en årsag til næsten enslydende formuleringer af baggrunden og forløbet af OM på jeres respektive hjemmesider?

Teoretiske spørgsmål:

Fra love til selvregulering (gouvernement til governance)

Fungere selvregulering på de samme præmisser som lovgivningen ved at:

- Kunne en lov have fået Oliebranchens direkte medvirken?
(Oliebranchens Miljøpulje (OM) garanterer oliebranchens integritet og uafhængighed af staten?)

- Hvilke kontrolfunktioner er i kraft ved OM aftalen (tilsyn ved amterne?)
(Kræver OM kontrol og effektivering?)

- hvilke sanktionsmuligheder har I ved aftalebrud?
(Har OM en tvingende karakter?)

- Har OM mødt modstand?

(OM været efterspurgt af oliebranchens medlemmer)

- Foregriber OM konflikter f.eks. retssager?
(Er OM reaktiv?)

- Er MST ved denne aftale helt udelukket brugen af lovgivning?

Noget nyt under opsejlning? (Jeg tror det ikke) - forhandlingsøkonomi (refleksiv ret).

- Hvorfor en aftale overhovedet? Oliebranchen ville gerne rydde op, hvorfor så en aftale?

- Juridisk er det en tynd aftale?

- Hvorfor tog MST ikke initiativ til aftalen?

- Hvorfor lykkedes denne aftale og med effekt? (Tilid)

- Ville MST have anvendt lovgivningsinstrumentet ved mangel på aftale?

Spørgsmål til Oliebranchen

22.juni 1999

Hvorfor indgå en frivillig aftale?

Fra branchens egen hjemmeside

Paradoks:

“Flere retssager viste, at det var meget vanskeligt at finde frem til, hvem der havde ansvaret for forureningen, og som følge heraf blev der ikke foretaget ret mange oprensninger.

På den baggrund foreslog Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) sine medlemmer, at man i fællesskab skabte et økonomisk grundlag og etablerede en organisation, der kunne forestå oprensningsarbejdet, så man kunne slå en streg over, hvem der egentlig hæftede for forureningen”.

Hvorfor indgå en aftale når der ingen risiko er for at tabe retssagerne? - **Image og PR hensyn?**
(Shell sagen)

- Hvem fra branchen tog initiativ?
- Var der enighed?
- Hvordan var forløbet?
- Er I tilfredse med forløbet?
- Har staten med denne aftale ingen mulighed for rekurs til lovgivningen?

Interviewguide vedrørende kapitel 12

Interviewguide til den offentlige institutions forskellige projektmedarbejdere og ledelse

(Ikke alle spørgsmål vil blive anvendt i hvert interview ligesom nogle af spørgsmålene kan blive formuleret forskelligt afhængigt af, hvilken medarbejder der interviewes).

Projektets historie og organisatoriske forankring på hospitalet

- Hvilken rolle og funktion har du haft i projektet?
 - Hvornår kom du med i processen?
- Hvornår kom hospitalet ind i projektet? (Udviklede I selv projektideen eller kom den fra virksomheden?)
(OBS! Skal kun stilles, hvis det ikke fremgår af projektbeskrivelsen fra EFS)
- Hvem fra institutionen udviklede projektideen?
- Er det dit indtryk, at der på forhånd var opbakning til projektet?
 - Ledelsesmæssigt
 - hvorfor det?
 - Afdelingsmæssigt
 - Hvorfor det?

Resultater

- Synes du det har været et godt udviklingsprojekt?
- Er målene blevet indfriet?
- Forventede du dette udfald og forløb?

Samarbejdsrelationen

- Har I tidligere erfaringer med eksternt samarbejde om udvikling?
 - Hvis ja, adskiller dette projekt sig fra andre tidligere udviklingsprojekter?
 - Hvis ja, hvordan?
 - Hvis nej, hvorfor ikke?
- Hvordan har arbejdsdelingen været mellem de involverede medarbejdere og i forhold til ledelsen?
- Har det været en tilfredsstillende arbejdsdeling?
 - Uanset svaret: Hvorfor?
 - Er der prestige involveret i samarbejdet?
 - Giver det karrieremæssigt merit?

Hvorfor et udviklingssamarbejde?

- Hvorfor gik afdelingen ind i dette projekt?
 - Er denne/disse faktorer de eneste motiver for hospitalet?
 - Hvad med rollen som "kvalitetsbevidst efterspørger"? (At stille bruger/kundekrav til virksomheden)

- Er projektet nødvendigt for hospitalet?
- Kunne samarbejdet have foregået på anden vis end ved en udviklings- og leverancekontrakt?
 - Hvilken betydning har kontrakten haft for samarbejdet?
 - Medfinansiering
 - Blåstempling
 - Organisatorisk forankring (Opbakning fra ledelsen) og frigører egne ressourcer
 - Profilering af hospitalet
 - Karrieremæssigt merit
 - Har kontrakten ligefrem været en forudsætning for projektet?
 - Så uden den offentlige medfinansiering af omkostninger intet udviklingsprojekt?
- Hvad synes du ordningen mangler for at kunne fremme o/p samarbejde?
 - Skal ordningen medfinansiere institutionens udgifter med 100%?

Fremtiden

- Kunne du forestille dig, at I senere vil indgå i et udviklingssamarbejde med en virksomhed og uden medfinansiering fra Udviklingskontraktordningen?
- Vil I være bedre rustet qua den tidligere erfaring?

Interviewguide til virksomhederne

Projektets historie og organisatoriske forankring i virksomheden

- Hvilken rolle og funktion har du haft i projektet?
 - Har du deltaget i hele forløbet?
- Hvornår kom I ind i projektet? (Bød I på licitationen eller udviklede I selv projektideen?)
(OBS! Skal kun stilles, hvis det ikke fremgår af projektbeskrivelsen fra EFS)
 - Hvorfor vandt jeres projekt forslag genklang hos institutionen?

Resultater

- Har det været et godt projekt ?
 - Hvorfor?

På kort sigt: Produkt/procesudviklingen lykkedes?

På lang sigt: Øget omsætning, eksport, fremme markedsføring og sikre kompetenceopbygning i virksomheden?

- Forventede du/I dette udfald?

- specifikt om licitationskravet

- Har samarbejdet medført andre og uventede gevinster end målet om produktudvikling?
 - Er det noget I kommercielt kan udnytte?

Samarbejdsrelationen

- Har I tidligere erfaringer med samarbejde om udvikling?
 - Hvis ja, med hvem? (konkurrenter, underleverandører, offentlige institutioner)
 - Har dette projekt været ført på samme måde som andre eller tidligere samarbejdsrelationer?
 - Hvis ja, hvordan?
 - Hvis nej, hvorfor ikke?
- Kunne samarbejdet have foregået på anden vis end ved en udviklings- og leverancekontrakt?
 - Hvilken betydning har kontrakten haft for samarbejdet?
 - Garanti for afsætning
 - Medfinansiering
 - Blåstempling
 - Profilering
 - Har kontrakten ligefrem været en forudsætning for projektet?

Så uden den offentlige medfinansiering af omkostninger intet udviklingsprojekt?

- Hvad synes du ordningen mangler for at kunne fremme o/p samarbejde?

Hvorfor et udviklingssamarbejde?

- Hvorfor gik I ind i dette projekt?
 - Er denne/disse faktorer de eneste motiver for virksomheden?

Alternativer:

- Tidlig åbning af markeder,
- Kvalificeret efterspørgsel,
- Brugerkompetencer,
- Fagligt/teknologisk viden,
- Frigørelse af ressourcer i det offentlige til at samarbejde,
- Ny viden gennem samarbejdet,
- Tidlig sikkerhed for efterspørgsel på produkter,
- Finansiering af udviklingsomkostninger

- Er hospitalets medvirken nødvendig?
 - I kan ikke få denne viden på anden vis?

Fremtiden

- Kunne du forestille dig, at I senere vil indgå i et udviklingssamarbejde med en offentlig institution og uden medfinansiering fra Udviklingskontraktordningen?
- Vil I være bedre rustet qua den tidligere erfaring?

Interviewguide til repræsentanter udenfor ERM:

Forberedelsesfasen

- Hvorfor var du med i dialoggruppen om “offentligt-privat samspil” indenfor “Miljø/energi”?
- Hvordan kom du med i dialoggruppen?
- Ved du, hvorfor du blev inviteret/accepteret?

Mødeprocessen og beslutninger

- Hvordan har det været at være med i dialog gruppen?
- Hvordan oplevede du forløbet?
- Var du enig i mødestrukturen?
- Baggrundsrapporten og anbefalingerne er du enig i dem?
- Oplevede du at eksterne forslag blev fulgt op?
- Har du selv forslået noget i dialoggruppen?
- Blev dit forslag fulgt op?
- Hvordan opstod ideen om udviklingsprojekter?
- Hvordan var forløbet omkring dette emne?
- Hvad ved du om forløbet i dag? (feed back)
- Vil du gentage et dialog forløb?

Interviewguide til repræsentanter fra ERM:

Planlægningen/forberedelsen af dialogprocessen

- Hvorfra kom ideen?
- Har ERM tidligere gennemført lignede arbejds- og mødeproces?
- Hvorfor navnet “dialog” og ikke bare “arbejdsgruppe”, som det fremgår af mødereferaterne?
- Hvad forstår du ved dialog?
- Hvorfor tog I initiativ til dialoggrupper? (Var der andre involveret?)
- Hvad var indbydelseskriteriet - hvem inviterede i og hvorfor?
- Har I afvist nogen for at deltage og, hvad har begrundelsen været?
- Hvorfor syntes der ikke at være “kritikere” eller modstandere af o/p samspil med i gruppen?

Forløbet af dialogprocessen og implementeringen af beslutninger

- Hvordan blev dialog-forløbet planlagt?
- Er det rigtigt, at det første møde var den 23. Oktober 1995 og det 12. og sidste møde var den 4. Marts 1997?
- Havde I på forhånd fastsat emner til diskussion/oplæg? (Udviklingskontraktordningen)
- Hvordan reagerede I på forslag fra gruppen?
- Afviste I nogle forslag?
- Hvilke forslag gik I videre med? (Ti-kommune forsøg og Udviklingskontraktordningen).

- Hvorfor netop dem?
- I følge mødereferat 1 skulle der i fase 3 være “drøftelser med relevante parter” - hvorfor skete det ikke? Bl.a. blev det senere diskuteret om KL og DI skulle inviteres, hvorfor blev de ikke det?

Evalueringen af dialogprocessen

- Har I kunnet bruge dialoggrupperne og i fald hvordan eller hvorfor ikke?
- Har du indtryk af, at medlemmerne af gruppen har været tilfredse med at deltage?
- Planlægger I at anvende dialoggrupperne igen?
- På en ny måde?